



Ideas fundacionales de la integración latinoamericana y europea

Edgar Vieira-Posada



IDEAS FUNDACIONALES
DE LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA
Y EUROPEA

¿CÓMO CITAR ESTE LIBRO? / HOW TO CITE THIS BOOK?

Vieira-Posada, E. (2024). *Ideas fundacionales de la integración latinoamericana y europea* (vol. 22). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587605228>

IDEAS FUNDACIONALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EUROPEA

Edgar Vieira-Posada



ISBN (impreso): 978-958-760-521-1
ISBN (PDF): 978-958-760-523-5
ISBN (EPUB): 978-958-760-522-8
DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587605228>



Colección Gridale
Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: mayo de 2024
Evaluación de contenidos: junio de 2024
Corrección de autores: junio de 2024
Aprobación: julio de 2024

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL
Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL
Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)
Karen Grisales Velosa

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)
Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL
Claudia Carolina Caicedo Baquero

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO
LECTURA DE PRUEBAS
Andrés Vélez Cuervo

DIAGRAMACIÓN
Ivonne Carolina Cardozo P.

DISEÑO DE PORTADA
Diego Alejandro Abello

IMPRESIÓN
Shopdesign

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá.

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Vieira-Posada, Edgar, autor

Ideas fundacionales de la integración latinoamericana y europea. Tomo 22 / autor, Edgar Vieira-Posada.
-- Bogotá : Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2024.
páginas. -- (Colección Gridale)

Incluye datos curriculares del autor -- Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-760-521-1 (impreso) -- 978-958-760-523-5 (pdf) -- 978-958-760-522-8 (digital)

1. Integración Latinoamericana 2. Integración regional - Europa 3. Desarrollo económico 4. Ciencias políticas

CDD: 321.04098 ed. 23

CO-BoBN- 00282

Contenido

SIGLAS	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. Primeras propuestas de integración en la independencia de América Latina	25
CAPÍTULO 2. Ideas fundamentales sobre subdesarrollo, desarrollo e integración latinoamericana.....	69
CAPÍTULO 3. Pioneros de la integración de América Latina, evolución del regionalismo latinoamericano y elementos conceptuales sobre integración	121
CAPÍTULO 4. La génesis de la integración europea y los pioneros y líderes europeos	191
CAPÍTULO 5. Principales ideas fundamentales de la integración europea	253

CAPÍTULO 6. La soberanía compartida y el apoyo político como pilares de una integración efectiva.....	323
CAPÍTULO 7. Cambios en el proceso globalizador, la pandemia y el nuevo entorno mundial.....	375
CAPÍTULO 8. El futuro de la integración	433
EPÍLOGO.....	489
REFERENCIAS	495
BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA.....	543
SOBRE EL AUTOR	557
RESUMEN.....	559
ABSTRACT	560

Siglas

AAC: Acuerdos de Alcance Parcial

ABRAMEX: Argentina, Brasil y México

ACE: Acuerdos de Complementación Económica

ACI: Acuerdos de Complementación Industrial

Aladi: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALC: América Latina y Caribe

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

AP: Alianza del Pacífico

ASEAN: *Association of Southeast Asian Nations* (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CAF: Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

CAN: Comunidad Andina

Caricom: Comunidad del Caribe

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

Celac: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- CLAN: Comunidad Latinoamericana de Naciones
- CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones
- CPTPP: *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Acuerdo Comprensivo y Progresivo de Asociación Transpacífica)
- EFTA: *European Free Trade Association* (Asociación Europea de Libre Comercio)
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- Focem: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
- GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
- G-3: Grupo de los Tres
- G-20: Grupo de los Veinte
- INTAL: Instituto para la Integración Latinoamericana
- ISI: Industrialización con Sustitución de Importaciones
- Junac: Junta del Acuerdo de Cartagena
- MCCA: Mercado Común Centroamericano
- MCLA: Mercado Común Latinoamericano
- Mercosur: Mercado Común del Sur
- NMF: Clausula de la Nación más Favorecida
- OEA: Organización de Estados Americanos
- OECD: *Organization for Economic Co-operation and Development* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- OMC: Organización Mundial del Comercio
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- Onudi: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
- PAR: Preferencia Arancelaria Regional
- Parlacen: Parlamento Centroamericano
- Parlatino: Parlamento Latinoamericano
- PMDER: Países de Menor Desarrollo Económico Relativo
- PSDI: Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial

RCEP: *Regional Comprehensive Economic Partnership* (Asociación Económica Integral Regional)

SAI: Sistema Andino de Integración

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

Sieca: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN-NAFTA: Tratado de Libre Comercio de

América del Norte

TPP: *Trans-Pacific Partnership* (Acuerdo de Asociación Transpacífico)

TTIP: *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Asociación

Transatlántica para el Comercio y la Inversión)

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

Unasur: Unión de Naciones Sudamericanas

Introducción

La integración en América Latina y en Europa lleva más de sesenta años de esfuerzos de implementación, pero con resultados dispares e incompletos en los distintos procesos latinoamericanos, en los que los Gobiernos nacionales han pospuesto innecesariamente los compromisos adquiridos, los cuales se pudieron haber llevado a cabo de haber contado con suficiente respaldo y voluntad política. Mientras tanto, la integración europea evolucionó a través del tiempo, ajustándose a los nuevos contextos geopolíticos y geoeconómicos mundiales con nuevas ideas y teorías, con una institucionalidad fuerte que le permite interactuar como bloque de integración y potencia en la escena internacional.

Al partir del supuesto de que integrarse sigue siendo un instrumento válido para el desarrollo económico, político y social de América Latina, es conveniente explorar, en tan amplio período de tiempo, de manera comparativa, algunas ideas relevantes de lo sucedido en uno y otro continente en materia de integración, con la identificación de *ideas fundacionales valederas* que la han acompañado, las cuales en *Latinoamérica no se pueden seguir postergando*, pues no tiene sentido dejar de integrarse por su contribución al desarrollo.

Los términos *valedero* e *impostergable* significan, según la Real Academia Española, lo “que debe valer, ser firme y subsistente” para lo primero y lo “que no se puede postergar” para lo segundo (Real Academia Española, 2021). Lo *impostergable* es considerado, en otras dimensiones de su significado (Pérez Porto y Gardey, 2019), como lo que se debe realizar en tiempo y forma, lo cual si se termina posponiendo, produce algún tipo de inconveniente o problema.

Corresponde a situaciones provocadas por quienes tienden a retrasar cuestiones que se deben atender e incurren en la práctica de la *procrastinación*, que consiste en posponer con deliberación tareas importantes, aun cuando pudieran realizarse porque se tiene el tiempo y la ocasión.

Ello ocurre cuando no se realiza lo valedero e impostergable y se desarrollan actividades de menor relevancia, como ha sucedido con la integración latinoamericana y su potencial contribución al desarrollo. Esta no ha sido firme ni subsistente, produce limitaciones con su estancamiento, pospone tareas y compromisos importantes que se podrían haber llevado a cabo, posterga lo que se podría haber realizado y retrasa innecesariamente lo impostergable.

Por eso, para retornar a los principios característicos de una integración real y profunda, el punto de partida de esta obra es considerar indispensable el retomar elementos fundacionales valederos, así como algunos aspectos impostergables para cualquier proceso integracionista, en un análisis de regionalismo comparado de la integración latinoamericana y de la europea, pues, como considera el profesor venezolano José Briceño Ruiz: “Existen elementos explicativos de la teoría europea que, debidamente contextualizados, pueden ayudar a entender la lógica de la integración en América Latina”, sin que “la teoría de la integración surgida para explicar la UE esté siendo aplicada de forma acrítica y descontextualizada para analizar la integración latinoamericana” (Briceño Ruiz, 2018, p. 11). El mismo Briceño Ruiz, al referirse a visiones identitarias e intereses de desarrollo económico en Latinoamérica, añade más adelante que estas contribuciones propias:

Pueden tener un valor explicativo mucho mayor que muchas teorías europeas: ayudan a entender por qué una región que se percibe como un subsistema internacional diferenciado, en buena parte, con base en criterios identitarios, no promueve la integración para superar al Estado nacional [...] sino como mecanismo para superar su débil estructura productiva [...] o para tener una actuación más autónoma en el mundo globalizado. (Briceño Ruiz, 2018, p. 149)

De otra parte, como anota el académico cubano Miguel Rojas Gómez, “se analiza el pasado como un presente de futuro” (Rojas Gómez, 2011, p. 157)

y como lo señala el profesor cubano Pablo Guadarrama, sobre las ideas por considerar: “Debe enriquecerse la fundamentación de aquellas que quedan avaladas por la historia o que, aun cuando no se haya demostrado de forma empírica su validez universal, constituyen una forma específica de un ‘hecho espiritual’ históricamente significativo” (Guadarrama, 2021, p. 30). De igual forma, se manifiesta Briceño Ruiz (2018), al considerar “la importancia del contexto histórico y cultural de las narrativas, discursos e identidades que se forman en ese contexto histórico para entender las particularidades de los procesos regionales” (p. 148). En consecuencia, este trabajo implica considerar elementos históricos de las primeras ideas de integración en los continentes latinoamericano y europeo, reflexiones teóricas vinculadas a la integración e ideas puntuales de carácter fundacional latinoamericanas y europeas que merecen volver a ser analizadas y consideradas.

Este trabajo de regionalismo comparado es voluntarista y prescriptivo, porque aspira a dejar sentadas propuestas y sugerencias de lo que podría ser una integración multidimensional y recomendar la conveniencia de trabajar la integración teniendo en consideración conceptos básicos, experiencias vividas e ideas fundacionales valederas formuladas desde observaciones y realidades diferentes, planteadas en América Latina y en Europa, desde las primeras décadas de su desarrollo por diferentes pioneros y protagonistas y seguidas por un variado número de autores en sus diferentes épocas y contextos.

En América Latina, luego de los antecedentes históricos de integración en el siglo XIX, a partir de los años cincuenta del siglo XX —en un contexto de teorías de desarrollo económico para salir del subdesarrollo y de países no consolidados suficientemente como naciones, pero con un patrimonio cultural e histórico común— organizaciones como la Comisión Económica para América Latina (Cepal), bajo la conducción inicial del argentino Raúl Prebisch, desarrollaron concepciones teóricas de las relaciones centro-periferia con un enfoque *estructuralista* y *neoestructuralista* favorable a la integración como instrumento de industrialización y desarrollo, en un mercado común ampliado y suficiente para ayudar a corregir unas relaciones de intercambio desfavorables con el mundo desarrollado. En ello estuvieron acompañados de pensadores latinoamericanos como Celso Furtado,

Fernando Henrique Cardoso, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría, Osvaldo Sunkel, Víctor Urquidi, entre otros.

En la integración europea, retomar elementos fundacionales valederos implicó remontarse en la historia a la concepción universalista kantiana de advenimiento de una Confederación de Estados en la escena internacional, a las primeras formulaciones teóricas del *funcionalismo*, el *federalismo* y el *neofuncionalismo* con los efectos de desbordamiento o *spill over* y a teorías sobre diferentes niveles de integración como la *gobernanza multinivel*. Varias de las ideas fundacionales valederas fueron del padre de la integración europea, el francés Jean Monnet, quien sugirió y acompañó, en una labor titánica durante más de veinticinco años, el desarrollo de la integración en ese continente, en un *tête à tête* (cara a cara) con los principales líderes políticos de la época, en experiencias y vivencias únicas recogidas en su maravilloso libro *Memorias*, al cual haremos referencia en diversos momentos¹. En estas se propuso la puesta en común de objetivos de integración mediante soberanías compartidas entre países recientemente enfrentados en la Segunda Guerra Mundial, donde tuvieron un papel protagónico los partidos democristianos bajo liderazgos de los cancilleres Robert Schuman en Francia y Konrad Adenauer en Alemania, del italiano Alcide De Gasperi o del belga Paul-Henri Spaak.

Se trata entonces de ideas fundacionales en los dos continentes, con reflexiones del pasado que ameritan seguir siendo consideradas en el presente, acompañadas de reflexiones más recientes que implican recoger experiencias en el tiempo transcurrido y proyectarlas con base en nuevas realidades en diferentes contextos en los cuales se han desarrollado los procesos de integración en América Latina y Europa. Esto supone trabajar en la integración a través de conceptualizaciones de etapas anteriores adaptadas a un nuevo entorno mundial, latinoamericano y europeo, con mecanismos

1 Jean Monnet aplicó durante su vida un principio que aprendió desde su juventud. No basta con tener una idea. Hay que ver en seguida quiénes tendrán poder para aplicarla, lo cual pasa primero por personas intermediarias que facilitarán el acceso a quienes la pueden realizar y que tienen capacidad de influir en decisiones colectivas de trabajo solidario, indicativo de los logros que se pueden alcanzar con el desarrollo de acciones en común.

y compromisos de puesta en común de objetivos y soberanías compartidas en la etapa ideal final, pero con unos mínimos de institucionalidad que contribuyan a asegurar la gobernabilidad; en el caso particular de América Latina, con posibilidades de relanzamiento mediante compromisos a distintas velocidades, con diferentes temáticas y prioridades asumidas según las condiciones de desarrollo de los países participantes; aprovechando la complementariedad en aspectos similares históricos, económicos, sociales y culturales de los países latinoamericanos, los cuales podrían haber contribuido más a facilitar la integración que no se ha podido realizar.

Lo anterior se da teniendo presente que la integración latinoamericana se debe adaptar a nuevos contextos en el presente siglo caracterizado por la incertidumbre, la inseguridad y la imprevisibilidad de factores como el grave impacto del cambio climático, el deterioro de las relaciones internacionales por el reavivamiento de conflictos entre naciones, la inequidad en la distribución del ingreso, los ajustes en el proceso globalizador, los masivos desplazamientos migratorios, el reto de cumplir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la incertidumbre sobre los impactos que tendrán las nuevas tecnologías en el empleo y en las condiciones de vida de los habitantes, lo cual coloca de nuevo a la integración como instrumento esencial para lograr el desarrollo. Inciden igualmente cambios en el sistema internacional debidos a la grave crisis del multilateralismo, de la gobernabilidad mundial y de las instituciones políticas, las disputas por nuevos liderazgos y la presencia de nuevos actores emergentes, el aumento de régimes autoritarios en desmedro de formas democráticas de gobierno características de los continentes europeo y latinoamericano; las profundas diferencias civilizacionales con relación a los rápidos avances de las civilizaciones orientales, y los estragos económicos, sociales y políticos de la pandemia de COVID-19.

Todo esto converge en considerar la conveniencia de reincorporar ideas fundamentales valederas imposergables que sirvieron de marco conceptual en las primeras etapas de la integración en América Latina y Europa como fundamento de una integración multidimensional, de un discurso más universal, que en el caso latinoamericano contribuyan a su integración y desarrollo; ideas que constituyen la razón central para escribir esta obra, acompañadas de reflexiones de diferentes autores. Esto se da en un equilibrio

entre lo que podría ser un enfoque *eurocentrista* —centrado en la experiencia de la integración de la Unión Europea (UE) cuyas teorías podrían ser el fundamento conceptual de la integración en los demás continentes— y un *provincianismo* o *parroquialismo* en el que, por no aceptar el eurocentrismo, se cae en la consideración de Latinoamérica como una región única y especial, de modo que, por investigar con mentalidad localista, se dejen de lado otros casos, teorías o conceptos dignos de ser considerados. Así lo comentaba el profesor sueco Fredrik Söderbaum en 2013:

[...] la especialización regional tiende a llevar a los académicos a crear una caja de herramientas conceptuales y teorías que son desarrolladas desde y para su propia “región”, sin realmente tratar de comprometerse en otros casos o discursos que le hacen competencia. Tal provincianismo evita el desarrollo de un discurso general y universal. Impide que los académicos reconozcan que ellos pueden estar analizando el mismo problema, pero con diferentes lenguajes y conceptualizaciones. (Citado en Briceño Ruiz, 2018, p. 31)

Se ha escrito este libro con el objetivo de lograr un discurso más general y universal compuesto por diferentes lenguajes y conceptualizaciones, en el reconocimiento de que

[...] para que un discurso sea realmente universal debe considerar las visiones de las diferentes regiones, pues de lo contrario se corre el riesgo de que una región que posee los recursos materiales para impulsar la investigación científica termine siendo considerada la creadora de discursos pretendidamente universales. (Briceño Ruiz, 2018, p. 31)

Es evidente que los motivos de surgimiento de la integración fueron diferentes en los dos continentes, así como que, en el caso latinoamericano, cabe seguir considerando la integración como un instrumento eficaz para el desarrollo. Pero conviene interrogarse por qué insistir en las diferencias entre las dos integraciones: entre la integración latinoamericana, construida

por razones económicas de industrialización y desarrollo, y la integración europea, construida por razones políticas después del conflicto de las dos guerras mundiales. Más de 60 años después, ambas integraciones regionales deben intentar responder a una integración multidimensional que equipare los objetivos y las responsabilidades sin dejar de lado los valores civilizacionales y las características propias de cada bloque o continente. ¿Acaso no es o debe ser objetivo en ambos procesos lograr una integración económica y comercial, pero también una integración política, social y cultural?

¿No será que, en América Latina, la integración no ha contado con la voluntad política suficiente para su construcción, cuando esta supone necesariamente trabajar propósitos en común, en un clima colaborativo y con una institucionalidad de soberanías compartidas que, por encima de los intereses puramente nacionales, trabaje la integración en función de la comunidad de gentes que pretende integrar?

¿No habrán complicado la integración en América Latina el caudillismo y el presidencialismo característicos de este continente que, con tantos elementos en común de complementariedad cultural e idiomática, deberían haberse desarrollado vínculos asociativos que ayudaran a superar el nacionalismo aislacionista?

¿No habrá sabido Europa armar su proyecto de integración desde el principio con estructuras multilaterales que, con visiones comunitarias, superaran el mantenimiento de nacionalismos perjudiciales para avanzar con resultados efectivos gracias a un trabajo en común?

Entre tantos interrogantes, comparto la misma pregunta que, según el integracionista argentino Félix Peña, persiste hace más de sesenta años y que él se hacía hace pocos años para los distintos procesos de integración latinoamericana, ya sea de la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi): “*¿Cómo lograr sostenibilidad a través del tiempo en la voluntad asociativa de países que comparten un mismo espacio geográfico regional?*” (Peña, 2015, p. 122).

Frente a este interrogante, en su intervención de 2015, en el Simposio Internacional Economía y Política Regional, Hemisférica y Mundial: Cambios y Tendencias en Tiempos de Crisis, Félix Peña es afirmativo en

algo que comparto plenamente y que es la razón de ser del tema principal de este libro:

Cincuenta años después (hoy más de sesenta años después), el problema principal en Europa y también en América Latina es que *se han olvidado las ideas fundacionales que dieron origen a los procesos de integración*. Todos los paradigmas de integración han colapsado. (Peña, 2015, p. 124; las cursivas son mías)

Se puede matizar un poco la situación en Europa, donde los principios conceptuales han evolucionado y se siguen ajustando a las condiciones de cada época, con mantenimiento de unos elementos teóricos y de una estructura institucional de soberanías compartidas, pero a la vez receptivos a ideas de mejoramiento como la Conferencia de Europa realizada en 2021-2022, dedicada a evaluar el futuro de la integración con participación de la sociedad civil europea. Mientras tanto, en América Latina, cada vez más los gobernantes insisten en su propia visión ideologizada de gobernabilidad y de integración, así como en la reafirmación de aisladas soberanías nacionales soportadas en posiciones polarizadas que hacen más difícil encontrar caminos efectivos de integración para el desarrollo de nuestro continente.

Propósito y metodología

Aunque en la sociedad actual, ante un futuro cada vez más incierto e imprevisible, a muchos les interese más considerar lo inmediato que sucesos y teorías del pasado, el mundo continúa avanzando en función de acontecimientos, circunstancias y hechos que se repiten o pueden repetirse, así como de principios y teorías fundacionales que pueden ser revalidadas al adaptarse a nuevos entornos. Sobre estos principios y teorías, es recomendable conocer mejor su desarrollo y su razón de ser, así como extraer resultados que puedan contribuir a no repetir errores y valorar ideas y planteamientos atemporales que puedan continuar siendo válidos dentro de nuevos contextos en los próximos años, de una forma que puedan establecerse las graduaciones recomendables para ponerlas en ejecución.

Ante un confuso futuro posmoderno de cambios y transformaciones aceleradas y dispersas, es necesario definir prioridades en los temas que se quieren incorporar en los procesos de integración, así como vincularlos en lo posible a ideas fundacionales atemporales que continuarán siendo el soporte ideal y aconsejable del desarrollo de la integración; ideas fundacionales desarrolladas en América Latina, pero acompañadas de ideas de origen europeo, en las que, como preconiza Briceño Ruiz (2018):

El reto es establecer un diálogo entre los expertos en la integración europea y los académicos que estudian procesos regionales en otras partes del mundo, sin que exista una predisposición de hacer a la UE un “*comparator*” ni hacer de la teoría europea un “*disciplinador*”. (p. 27)

Por consiguiente, el propósito de esta obra sobre regionalismo comparado es recopilar antecedentes de las ideas iniciales de la integración en los dos continentes y atender planteamientos sobre las que han sido en particular insuficiencias de la integración latinoamericana, con el contraste de ideas fundacionales en ambos continentes valederas para su desarrollo, las cuales, de ser reasumidas e implementadas sin más postergaciones —pero con las gradualidades necesarias en América Latina—, podrían contribuir al propósito de una efectiva integración multidimensional, de trabajos conjuntos, mayores consensos, una integración más participativa y solidaria y con mejores resultados en materia de desarrollo.

La justificación de tratar antecedentes de la integración para esbozar comportamientos futuros es recogida por Guadarrama (2021) en estos términos:

Antes de plantearse la tarea de contribuir de algún modo a la promoción de una nueva cultura integracionista latinoamericana, es imprescindible considerar que ésta es imposible de realizar si se ignoran las etapas anteriores de su evolución en el pensamiento latinoamericano, desde su gestación y desarrollo hasta su situación actual. (p. 369)

Si bien el tiempo cubierto es el período efectivo que lleva la realización de la integración en los dos continentes, es decir, desde la mitad del siglo xx a

nuestros días —lo que representa setenta años de intentos de integración—, no es una obra que desarrolle en detalle todas las etapas de la integración europea ni las de los distintos procesos de integración existentes en América Latina, las cuales, aparte de estar muy investigadas y referenciadas, harían de este libro una obra demasiado extensa.

Este libro se centra especialmente en las primeras etapas de la segunda mitad del siglo XX con el propósito de identificar aspectos relevantes de ideas fundacionales valederas en los procesos de ambas regiones: el latinoamericano, como objeto central de estudio, al considerar válido y conveniente que sean conocidos y tenidos en cuenta hoy en día para conseguir mejores resultados en la integración latinoamericana, y el europeo, como referente, al ser el proceso en el mundo que ha logrado los mejores desarrollos en materia de una integración multidimensional.

La obra se inicia con los antecedentes de los propósitos integracionistas que, desde el momento de la independencia de los países latinoamericanos, se tuvieron en el siglo XIX sobre la conveniencia de integrarse. Como afirma el profesor mexicano Eduardo Torres Espinosa, “el conocimiento de los orígenes de toda institución es imprescindible para entender su presente” (Torres Espinosa, 2008, p. 714). En los primeros capítulos se desarrollan conceptos, circunstancias y comportamientos relevantes de los desarrollos iniciales de los procesos latinoamericano y europeo en la segunda mitad del siglo pasado, sin cubrir las etapas más recientes ni el historial del desarrollo de cada proceso latinoamericano de integración, sino las etapas de regionalismo. En los últimos capítulos, se incorporan análisis de situaciones y cambios del entorno internacional como los impactos del proceso globalizador y de la pandemia, así como medidas recomendables para el futuro de la integración latinoamericana que conducen a la actualización de varios de sus objetivos en el siglo XXI.

En general, se realizan citas directas de lo expresado por la mayoría de los autores con el fin de apreciar sus ideas originales, antes que hacerlas parte de citaciones por el autor de la obra para realzar a los autores de dichas ideas como protagonistas centrales de este trabajo. Como anotaba el investigador brasileño Celso Furtado en una de sus obras: “Volví los ojos a la historia. [...] La novedad consistía en incorporar la evolución histórica al cuadro de las relaciones estructurales” (Furtado, 1999, pp. 18-19).

Metodológicamente, se acudió a material pluridisciplinario de fuentes secundarias de información, el cual cubre ámbitos históricos, geopolíticos, geoeconómicos y de relaciones internacionales, con la combinación de enfoques analíticos múltiples y observaciones empíricas, resultado de muchos años de trabajo tecnocrático del autor en organismos nacionales e internacionales de comercio internacional e integración, sumado a tres décadas de vinculación a la academia, en la que desea culminar con esta mirada del pensamiento latinoamericano y europeo sobre la integración, como un legado útil que motive a las nuevas generaciones a brindar su apoyo a la integración y al desarrollo de América Latina.

Estructura de la obra

Esta obra se divide en ocho capítulos. En el primer capítulo titulado “Primeras propuestas de integración en la independencia de América Latina”, se desarrollan las primeras ideas sobre integración latinoamericana, formuladas en el momento de la independencia desde variados liderazgos en el continente. Se presta particular atención a las ideas del libertador Simón Bolívar, las cuales lamentablemente no fueron atendidas por circunstancias y características de naciones apenas en formación e individualismos caudillistas que condujeron al fraccionamiento y a múltiples disputas en el continente, a pesar de lo cual se mantuvo, en el resto del siglo XIX y comienzos del XX, un pensamiento favorable a la integración.

El segundo capítulo “Ideas fundacionales sobre subdesarrollo, desarrollo e integración latinoamericana” hace una presentación de los más notorios representantes de ideas e interpretaciones sobre el subdesarrollo a partir de los años cincuenta del siglo pasado y procede a señalar la valiosa contribución de quienes lideraron la Comisión Económica para América Latina (Cepal), liderados por su director Raúl Prebisch, a través del pensamiento de las escuelas o los modelos del estructuralismo y del neoestructuralismo, y en particular, la contribución de la Cepal a crear conciencia sobre la conveniencia para el continente de integrarse mediante la formación de un mercado común latinoamericano.

En el tercer capítulo titulado “Pioneros de la integración de América Latina, evolución del regionalismo latinoamericano y elementos conceptuales sobre integración”, se presentan ideas de quienes lideraron la conveniencia de la integración latinoamericana en la Cepal —Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Antonio Mayobre, etc.— y en otros organismos —Felipe Herrera de los tres miembros iniciales de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac) o Pacto Andino y de los presidentes, el demócrata cristiano de Chile Eduardo Frei Montalva—. En seguida, se analizan las diversas formas de regionalismo que ha tenido el continente, desde el cepalino cerrado desarrollista, pasando por el de apertura neoliberal, la reacción pos-liberal poshegemónica y recientes formas de regionalismo. Este capítulo finaliza con una presentación de las principales definiciones acerca de la integración, con observaciones sobre la validez que mantienen varios de los conceptos formulados.

El cuarto capítulo titulado “La génesis de la integración europea y los pioneros y líderes europeos” contiene un análisis de los hechos más destacados de los antecedentes y las fases iniciales del proceso de integración europeo que le dieron unas particularidades muy distintas de las de la integración latinoamericana. Sin embargo, a diferencia de esta, la integración europea presenta importantes avances y logros en su realización, gracias a que ha contado con muy buenos liderazgos, dando una particular relevancia al padre de la integración europea Jean Monnet, de quien sus excelentes memorias son una fuente de enriquecimiento sobre ideas integracionistas. Este capítulo incorpora igualmente ideas de otros que han tenido liderazgo en el viejo continente, como los excancilleres Robert Schuman, Konrad Adenauer, el italiano Alcides De Gasperi y el belga Paul Henri Spaak.

El quinto capítulo titulado “Principales ideas fundacionales de la integración europea” es importante por los ricos contenidos conceptuales que ha mostrado la integración europea, desde la visión optimista del idealismo kantiano, la gran variedad de teorías que fueron surgiendo y acompañando las diferentes etapas de integración —en particular, las del funcionalismo de David Mitrany, sobre la cual hay novedosas consideraciones sobre su posible aplicación en la actual parálisis de la integración latinoamericana—, la teoría neofuncionalista liderada por Ernst Haas, los distintos mecanismos

de flexibilización de compromisos especialmente útiles en momentos de crisis de los procesos y el amplio contenido participativo de la teoría de la gobernanza multinivel con actores adicionales a los Estados, como organismos supranacionales, regiones y organizaciones locales de la sociedad civil.

En el sexto capítulo “La soberanía compartida y el apoyo político como pilares de una integración efectiva”, se abordan dos temas claves para el buen funcionamiento de la integración latinoamericana, los cuales no se han implementado suficientemente: 1) el trabajo consensuado de la soberanía compartida, en lugar de la negociación desde posiciones aisladas, realizable a través de organismos con facultades supranacionales, gracias al cual las decisiones finales son adoptadas por los Estados, y que por su aplicación directa y prevalencia de la norma comunitaria, vuelve eficiente la integración, en lugar de la paralizada integración intergubernamental; y 2) el necesario e indispensable apoyo político al máximo nivel presidencial; al respecto, con base en la experiencia vivida al haber trabajado en el Grupo Andino, explico cómo se pudieron desarrollar compromisos de integración multidimensional en encuentros presidenciales semestrales.

El séptimo capítulo titulado “Cambios en el proceso globalizador, pandemia y nuevo entorno mundial” hace referencia a nuevas situaciones que vive y seguirá viviendo la integración en el nuevo contexto de un proceso globalizador que viene desde finales del siglo anterior. De este se indican sus principales características, con los marcados efectos de las recurrentes crisis financieras, con cambios significativos en el contexto geoeconómico que abre posibilidades a la integración latinoamericana hacia el trabajo con cadenas regionales de valor en lugar de cadenas globales. También se tienen en cuenta los fuertes impactos de la pandemia de COVID-19 que incidirán en el desarrollo del resto de la presente década, con preocupantes cambios en el contexto geopolítico mundial por la generalización de conflictos internacionales que han creado gran incertidumbre sobre el futuro, las ideas para introducir reformas a este capitalismo pospandemia y para dar cumplimiento a unos objetivos de desarrollo sostenible que corrijan los malos resultados económicos y sociales en la aplicación del proceso globalizador.

Finalmente, se presenta un octavo capítulo titulado “El futuro de la integración”, en el cual presento reflexiones propias sobre qué, por qué y para

qué integrarse, así como expongo la conveniencia de realizar un estudio sobre los costos de la no integración que permitan convencer a los Gobiernos de no seguirla postergando; la indispensabilidad de lograr una integración multidimensional que cubra tanto variables económicas y comerciales como políticas, sociales y culturales; lo importante de contar con regímenes democráticos para el desarrollo de la integración; la gran conveniencia de que la academia asuma el estudio y desarrollo de nuevas teorías que den soporte conceptual a la integración latinoamericana; la debida negociación como bloque latinoamericano que facilite la inserción en un mundo dominado por diferentes bloques con poder, y la construcción de un mercado común latinoamericano. Por último, recojo algunos destacados aportes e ideas del padre de la integración europea Jean Monnet y de autores con ideas para procesos latinoamericanos, así como presento ideas propias sobre lo que se debería trabajar en el futuro de la integración de América Latina.

Es necesario aclarar que, a lo largo de todos los capítulos, el lector encontrará las ideas fundacionales y valederas de la integración resaltadas en gris para ser ubicadas de una manera más rápida. Igualmente, el lector encontrará de tanto en tanto recuadros de texto con extractos de obras de autores importantes o reflexiones puntuales que son imprescindibles tener para una adecuada reflexión sobre los aspectos relevantes hacia el logro de la integración latinoamericana.

Esta obra se cierra con un epílogo que resalta sobre todo la responsabilidad de valorar las ideas aquí expuestas para contribuir a que la integración latinoamericana encuentre de nuevo el rumbo y se vuelva a constituir en instrumento fundamental de desarrollo, el cual queda en manos principalmente de las nuevas generaciones que creen todavía en la integración; en particular, en manos de aquellos y aquellas con quienes he compartido en estos años discusiones, foros, conversatorios, congresos y publicaciones, especialmente en el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale).

Dejo este libro como instrumento para seguir explorando vías, medios y alternativas para lograr por fin la anhelada integración de América Latina y su esperado desarrollo.

Capítulo 1

Primeras propuestas de integración en la independencia de América Latina

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo.

Simón Bolívar, "Carta de Jamaica"
(1815, citado en Soriano, 1981, p. 76)

Es el momento de volver sobre las huellas perdidas, no para restablecer los planteamientos originales [...] sino con el propósito de recuperar la tradición de un pensamiento latinoamericano propio.

Guerra-Borges (2005, p. 13)

Al cuestionar la actual falta de resultados de la integración latinoamericana, algo sorprendente es que las ideas sobre la conveniencia de integrarse no surgieron en momentos de la integración europea en los años cincuenta del siglo XX, sino que son ideas decimonónicas, esbozadas desde el momento mismo de la independencia de los países latinoamericanos. Se debe señalar, sin embargo, que los procesos de emancipación no tuvieron inicialmente el propósito de romper con el orden colonial, pues varios consideraban conservar fidelidad al rey Fernando VII de España y lograr alguna autonomía respecto de la metrópoli, con la posibilidad de comerciar libremente

con otros países europeos o con Estados Unidos (Palacios y Moraga, 2003; Montaruli, 2008).

De igual manera, es conveniente destacar la gran influencia de las ideas europeas en nuestro continente, las cuales irían creando en la colonia y en la independencia unos lazos afectivos y vínculos de identidad de pensamiento, así como un influjo, en el trasegar de la formación de los estados latinoamericanos. Esto contribuiría a que, a mediados del siglo xx, en los dos continentes, se produjeran los primeros procesos de integración de los años cincuenta.

Son varios los aportes del pensamiento europeo en quienes lideraron los movimientos de independencia: 1) la Ilustración o Iluminismo (las luces de la razón) del siglo xviii y sus ideas recogidas en la *Enciclopedia* de d'Alembert y Diderot; 2) la separación de los poderes del estado en los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial planteados por Charles de Monstesquieu en *El espíritu de las leyes*, acogidas más tarde en los sistemas constitucionales de América Latina; 3) el Estado democrático del gobierno del pueblo propuesto en *El contrato social* de Juan Jacobo Rousseau, en donde el principio de revocabilidad del pacto social fue utilizado por los criollos independentistas al declarar la insubordinación frente a los poderes españoles; y 4) los principios de libertad, igualdad y fraternidad de la Revolución francesa con el nacimiento de la noción de “nación” y de “voluntad del pueblo”, recogidas en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, en donde la nación, el “tercer Estado” que sirve a los ciudadanos, es la detentadora de la soberanía, como resultado del racionalismo desarrollado por los enciclopedistas (Jaramillo Uribe, 1982; Ocampo López, 1991; Palacios y Moraga, 2003; Vieira-Posada, 2008, 2020; Guadarrama, 2020, 2021).

Esta influencia histórica del pensamiento europeo en el pensamiento latinoamericano establece cierta comunió n o complementación natural entre los dos continentes, lo cual vuelve inevitable que Europa pueda ser un referente en varios aspectos. Esto no sucede con otros continentes. Según lo planteado por autores como el profesor asiático Amitav Acharya (2016), eso de que la actual interacción regional para todos los continentes busca asegurar la independencia de poderes coloniales fue algo válido en América Latina hace más de dos siglos, mientras que, para otros continentes como

el asiático, es apenas de desarrollo reciente y, por consiguiente, una idea prevaleciente.

Somos partícipes entonces de una Ilustración hispano-portuguesa-americana de generaciones dieciochescas y decimonónicas que sembraron las primeras semillas de la integración en América Latina, para las cuales, según el filósofo y profesor cubano Pablo Guadarrama:

Las modernas ideas ilustradas elaboradas en aquellas latitudes se imbricaban adecuadamente con las de las personalidades intelectuales vernáculas que, a la par que se nutrían de fuentes teóricas europeas y norteamericanas, asumían el legado de la herencia cultural de los respectivos pueblos iberoamericanos. (Guadarrama, 2020, p. 80)

Estas ideas históricas no han sido suficientemente abordadas como elementos fundamentales de la integración latinoamericana, pues la investigación “tiende a concentrarse más en las perspectivas que en los fundamentos de la integración regional”, como plantea el profesor José Briceño Ruiz (2018), ya que:

El tema de las narrativas y la identidad no se explora de forma amplia y rigurosa [...] sea porque no interesa a estudios de coyuntura preocupados en la dimensión instrumental de la integración o porque con acudir a la repetida frase de unidad continental y hacer un par de citas de Simón Bolívar es suficiente. (p. 146)

Primeras ideas integracionistas de los gestores de la independencia

Las primeras ideas integracionistas nacieron de un grupo de pensadores latinoamericanos —precursores y facedores de la independencia— que formularon la conveniencia de integrarse como el mejor camino para las naciones que iban a surgir a la independencia, partiendo de la identidad cultural. Desde el precursor Francisco de Miranda y un Estado General

hispanoamericano o unos grupos de Estados supranacionales regionales, a los planteamientos del Libertador Simón Bolívar en torno a un Estado de Estados o Estado supranacional general (“la patria es América”) constituido por una Nación de Naciones, fundamentados en la “Carta de Jamaica”, el Congreso de Angostura, el Congreso Anfictiónico de Panamá, entre otros, en donde la Confederación implicaba la unidad en la diversidad.

Complementados con las apreciaciones en Centroamérica de José Cecilio del Valle y Francisco Morazán, de Juan Egaña en Perú, de Bernardo O’Higgins en Chile, de Vicente Rocafuerte en Ecuador, de fray Servando Teresa de Mier en México, de José de San Martín y Bernardo de Monteagudo en Argentina, de Simón Rodríguez en Venezuela, el maestro del Libertador, entre otros, y soportados en la construcción de una filosofía ilustrada latinoamericana que “adaptó”, no “adoptó”, la cultura humanista europea, Francisco de Miranda y Simón Bolívar concibieron y plantearon de alguna forma ideas para la unión de los países que iban a independizarse o recién estaban independizados, gracias a un vínculo directo de la integración como tema inherente a la historia latinoamericana².

El venezolano *Francisco de Miranda* (1750-1816), precursor de los movimientos de independencia, fue el primero en visualizar una integración de todo el continente americano (“América toda existe como nación”), al proponerle a Gran Bretaña en 1790 que apoyara la formación de un Estado independiente, conformado por todos los estados americanos, que fuera desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos —salvo el Brasil—, agrupados

2 José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola y Ángel Casas consideran que “la integración regional es un tema inherente a la historia de América Latina. Ya antes de la obtención de la Independencia, los precursores del integracionismo como Juan Pablo Vizcarro, Francisco de Miranda, Bernardo de Monteagudo o Mariano Moreno pensaban que el futuro de las naciones americanas era unirse en una organización política con voz propia y mayor peso en la política mundial [...] Para los Libertadores como Simón Bolívar, José de San Martín, Francisco Morazán, José Gervasio Artigas o Bernardo O’Higgins, la independencia política de las nacientes repúblicas no podía estar separada de la idea de unidad regional. La creación de una Confederación fue la razón que motivó al Libertador venezolano a convocar el Congreso Anfictiónico en Panamá que se realizó en 1826” (Briceño Ruiz et al., 2012, p. 17).

de manera federal, con un gobierno similar al de Gran Bretaña, con poder legislativo, conformado por Cámara Vitalicia y Cámara de los Comunes elegida por votación, dirigido por un emperador o *Inca* hereditario y teniendo a Ciudad Colombo como capital en el istmo de Panamá, para lo cual elaboró el “Bosquejo de un gobierno provisorio” (Mijares, 1987; Ocampo López, 1991; Vieira-Posada, 2004, 2020; Guadarrama, 2020).

Miranda presentó en años siguientes otros proyectos: uno en 1798 con el fin de negociar la libertad del continente facilitando la apertura de canales en Panamá y Nicaragua; otro, de alcance integracionista americano, en 1801, denominado “Apuntes para un gobierno provisional”, con temas sobre comicios, cabildos, asambleas y milicias; y otro proyecto en 1808, titulado “Apuntes para un gobierno federal”, sobre integración en América, con contenidos sobre comicios americanos, cuerpos municipales, asambleas provinciales, Dieta Imperial o cuerpo legislativo y poder ejecutivo de dos incas nombrados por la Dieta Imperial. Finalmente, Miranda se inclinó por la conformación de grandes bloques políticos, proponiendo en 1808 al secretario de Guerra de Gran Bretaña el establecimiento de cuatro gobiernos: el primero de México y Guatemala; el segundo de Santafé, Caracas y Quito —de donde surgiría posteriormente la Gran Colombia—; el tercero de Perú y Chile, y el cuarto de Buenos Aires y Tucumán (Ocampo López, 1991).

Francisco de Miranda usó términos específicos de unidad o identidad integracionista, convencido de que “la unión asegurará permanencia y felicidad perpetua”. Concibió territorialmente la integración de “Nuestra América” como continente colombiano o Colombia, en el cual involucraba los territorios de la América española y la América portuguesa, pues llegó a invitar a Brasil en 1806 a que se sumara a una integración continental. Ya en 1786 Miranda se había referido a “Nuestra América”, diferenciándola de la América anglosajona, dejando de lado el ambiguo nombre de América o refiriéndose a “Nuestras Américas” y haciendo referencia a Hispanoamérica y a Brasil para dar idea de una dimensión integracionista continental iberoamericana o latinoamericana (Rojas Gómez, 2011).

El trabajo anticipatorio de la integración latinoamericana hecho por Francisco de Miranda es reconocido por Guadarrama (2020) en estos términos:

La temprana y persistente labor de Miranda, desarrollada desde mediados de la octava década del siglo XVIII por obtener apoyo para lograr la independencia de los pueblos que denominó Colombia en referencia a todos los situados al sur del Mississippi, estaba orgánicamente vinculada a la activa promoción de una cultura integracionista, porque estaba convencido de las posibilidades reales de alcanzarla una vez lograda la independencia. (p. 81)

Por su parte, el ecuatoriano *Vicente Rocafuerte* (1783-1847) mantuvo contacto con las principales figuras de la independencia de Hispanoamérica y defendió la unidad de las colonias españolas bajo la forma de una comunidad constitucional de naciones hispánicas (Ocampo López, 1991, p. 254). El jurista *Juan Egaña* (1768-1836), nacido en Perú y activista en Chile, fue más allá, y ante el temor de que la Santa Alianza de monarquías absolutistas europeas invadiera nuevamente a América, propuso también en 1811 una federación, pero que incluyera no solo la América española, sino a Estados Unidos y a la misma España, para lo cual redactó un “Plan de defensa general de toda la América”. Este aspecto defensivo de asociación confederal con el propósito de evitar interferencias europeas en los asuntos americanos sería considerado más tarde en el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por el libertador Simón Bolívar (Briceño Ruiz, 2012; Vieira-Posada, 2020).

En Centroamérica, el humanista, político y escritor hondureño-guatemalteco *José Cecilio del Valle* (1780-1834) tuvo en 1822 la idea integracionista de una gran federación en el continente americano para la América española, no solo en el aspecto político, sino en el terreno comercial, con un plan económico y un tratado comercial que lo convirtió en un precursor de la integración económica. Su nacionalismo americano lo expresaba al final de su propuesta de federación: “La América será desde hoy mi ocupación exclusiva. América de día, cuando escriba; América de noche cuando piense. El estudio más digno de un americano es la América” (citado en Ocampo López, 1991, p. 83), y expresaba su apego a una identidad latinoamericana con estas palabras:

Nacimos en un mismo continente; somos hijos de una misma madre; somos hermanos; hablamos un mismo idioma; defendemos

una misma causa; somos llamados a iguales destinos. La amistad más cordial; la liga más íntima; la confederación más estrecha debe unir a todas las repúblicas del Nuevo Mundo. (Citado en Guadarrama, 2021, p. 49)

José Cecilio del Valle, junto con el hondureño *Francisco Morazán* (1792-1842), promovieron la creación de las Provincias Unidas de Centro de América —de las que Morazán sería presidente de la República Federal de Centroamérica de 1830 a 1839—, compuesta por cinco países del istmo, mediante una Asamblea Nacional Constituyente de diputados de toda Centroamérica que en reunión del 6 de noviembre de 1823³ consideró favorablemente la propuesta de José Cecilio del Valle de realizar un congreso que, en parte, se haría realidad en el Congreso Anfictiónico de 1824 convocado por Simón Bolívar. Con la Constitución federal del 22 de noviembre de 1824, las Provincias Unidas de Centro América adoptaron el nombre de República Federal de Centroamérica (Soto Acosta, 2014, p. 26).

Una propuesta parecida en torno a una Asamblea de Plenipotenciarios de una confederación entre los Estados hispanoamericanos que manejase la política exterior fue considerada igualmente en 1825 por el argentino Bernardo de Monteagudo (1789-1925), quien participó en los procesos independentistas en el Río de la Plata, Chile y Perú, país en donde murió. Bernardo fue autor del primer proyecto de constitución del Cono Sur americano y se identificó con el sueño del Libertador Simón Bolívar de establecer una

3 Recordar que primero Centroamérica a través de Guatemala había sido adscrita a México, por lo que la primera medida fue acabar esta anexión y crear las Provincias Unidas de Centro América, tal como lo señalaba Wily Soto Acosta (2014): "[...] en el primer texto discutido en la Asamblea Constituyente y aprobado el 30 de junio de 1823, se establece '...que fue nula de hecho como de derecho, violenta y tiránica, nuestra anexión a México' y '...que jamás estos Estados se unirán a otros, sino es por medio de una federación o alianza'. En consecuencia, esta asamblea declara '...que las Provincias Unidas de Centroamérica constituyen una Nación libre e independiente, y en adelante, este congreso supremo se llamará: Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas'" (p. 25).

confederación que incorporara a todos los Estados de América⁴. Por su parte, *José Gervasio Artigas* (1764-1850) de Uruguay planteó también una solución federalista para el Río de la Plata y para los nuevos Estados hispanoamericanos mediante el “Plan de una Constitución liberal federativa para las Provincias Unidas de América del Sud”.

El chileno *Bernardo O’Higgins Riquelme* (1778-1842), amigo de Francisco de Miranda, del general José de San Martín —con quien liberaría a Chile— y de Simón Bolívar —con quien participaría en la liberación del Perú—, fue el primer presidente chileno, asignado como Director supremo, y lanzó en 1818 su *Manifiesto a los pueblos que dirige* proclamando la independencia, convocando a un Congreso “llamado a instituir una gran confederación de los pueblos latinoamericanos”, convirtiéndose este manifiesto en el texto de la Constitución Provisoria para el Estado de Chile, con la característica de ser esta previamente consultada con la población.

Mientras que el Libertador José de San Martín (1778-1850) contribuyó de manera decisiva en los procesos independentistas de Chile y del Perú y aspiraba a la unión del Río de la Plata, Chile y Perú, el Libertador Simón Bolívar (1783-1830) no solo aseguró la independencia de varios países, sino que tuvo una concepción precisa de una América (sin Estados Unidos) igualmente federada e integrada, lo cual planteó en diferentes escenarios: la “Carta de Jamaica”, dictada el 6 de septiembre de 1815 a su secretario Pedro Briceño Méndez, la carta al Director de las Provincias Unidas del Río de la Plata Juan Martín de Pueyrredón en 1818, el discurso ante el Congreso de Venezuela en Angostura en 1819 y la convocatoria al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1824 (Mata Gavidia, 1969; Ocampo López, 1991; Guadarrama,

4 Es relevante comentar que la lista de personajes que contribuyeron a una concepción teórica de una identidad cultural integrationista es muy amplia y comprende, según el cubano Miguel Rojas Gómez, a los venezolanos Simón Rodríguez, Andrés Bello y Simón Bolívar, al hondureño-guatemalteco José Cecilio del Valle, al salvadoreño José Simeón Cañas, a los cubanos Félix Varela y José de la Luz y Caballero, a los mexicanos José María Morelos y fray Servando Teresa de Mier, a los chilenos Camilo Henríquez y Juan Egaña, al ecuatoriano Vicente Rocafuerte, al brasileño José Bonifacio de Andrade e Silva, al argentino Bernardo de Monteagudo y al colombiano Francisco Antonio Zea, entre otros principales (Rojas Gómez, 2011, p. 177). ►

2003-2007, 2020, 2021; Vieira-Posada, 2004, 2008, 2020; De la Reza, 2006; Rojas Gómez, 2011; Briceño Ruiz, 2012).

Visión integracionista y legado inconcluso de Simón Bolívar

En 1815, en la “Carta de Jamaica” —o Carta profética—, Simón Bolívar afirmaba en una visión un poco soñadora:

Yo deseo, más que otro alguno, ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria [...] Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo. (Bolívar, citado en Soriano, 1981, p. 76)

Esa visión de una América Latina totalmente integrada fue recogida por Bolívar en 1818 en la famosa oración: “Una sola debe ser la patria de todos los americanos”, de su carta escrita a Juan Martín de Pueyrredón,

◀ A decir del también cubano, el filósofo Pablo Guadarrama: “Miranda, O’Higgins, San Martín y Bolívar fueron ante todo representantes de aquellos genuinos hombres de su época que comprendieron que la lucha por la independencia estaba inexorablemente vinculada al logro de la integración latinoamericana” (Guadarrama, 2003-2007, p. 8).

Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en donde Bolívar agregaba:

Nosotros nos apresuraremos con el más vivo interés, a entablar, por nuestra parte, el pacto americano, que, formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas.
(Citado en Mijares, 1987, p. 404)

Según el integracionista argentino Juan Mario Vacchino (1989): “Para Bolívar era clarísimo que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación resultaban inseparables, pues no había independencia segura sin una confederación que la sustentara” (p. 57).

En el discurso de Angostura en 1819, Bolívar hace referencia a la integración de una América de composición multirracial, expresando que:

Nuestro pueblo no es el europeo, ni el americano del norte, que más bien es un compuesto de África y de América, que una emanación de la Europa, pues hasta la España misma, deja de ser Europa por su sangre africana, por sus instituciones, por su carácter. (Citado en Rasco, 1975, p. 128)

El intento de formalizar la integración de los pueblos latinoamericanos tuvo como principal escenario la convocatoria por Simón Bolívar al Congreso Anfictiónico en la ciudad de Panamá en 1824, cuando el Libertador ya tenía una apreciación más real de sus potencialidades. El Congreso se realiza para acordar un tratado de unión entre las naciones latinoamericanas recientemente liberadas, pero a la vez con mucho contenido defensivo ante el temor existente de una posible invasión y reconquista desde Europa por la Santa Alianza estructurada en 1815 y liderada por las tres monarquías absolutistas del príncipe Metternich de Austria, el zar Alejandro I de Rusia y el rey Federico Guillermo III de Prusia, monarquías

dispuestas a ayudar a España a la reconquista de sus territorios, con la única excepción de Inglaterra⁵.

Luego de algunas formas de gobierno federal un poco anárquicas (1810-1816), Bolívar tuvo particular interés en reconstruir espacios regionales con la formación de espacios de un Gran Estado (según palabras de Bolívar) como la Gran Colombia, que sería el primer Estado supranacional-regional latinoamericano (Rojas Gómez, 2011, p. 184) y de una Confederación de Naciones con unas tres o cuatro grandes repúblicas de América Latina, pues, según Charles Minguet (1990), “la Confederación Continental Americana que quería fundar Bolívar habría permitido, sin duda alguna, una mayor estabilidad política y una resistencia más eficaz a las tentativas ulteriores de recolonización económica, intentadas en el siglo XIX por las potencias extranjeras” (p. 215).

Previamente, Colombia firmó acuerdos con Perú (1822), con Chile (1822) —el cual no fue aprobado por el congreso chileno—, con Argentina (1823) —pero fue un tratado muy limitado⁶—, con México (1823) —los cuales

5 Según el excanciller colombiano Alfredo Vásquez Carrizosa (1996): “Bolívar tenía razones para temer que la Santa Alianza extendiera su influencia a la América Latina [...] En el directorio europeo predominaba la tenacidad de Metternich para sofocar los movimientos afectados de algún ademán democrático que pudiera comprometer la eternidad de los principios democráticos. Tan solo Inglaterra se había negado a firmar el tratado de la Santa Alianza y ello bastaba para mostrar que sería contrario al interés del nuevo mundo. Dos sistemas políticos estaban contrapuestos y casi diríamos enfrentados: el de la Santa Alianza y el de la contra alianza de Colombia con otros países latinoamericanos [...] Metternich y Bolívar: el empeño monárquico de regresión y el impulso republicano de evolución hacia la democracia” (p. 45).

6 Para Vásquez Carrizosa (1996), fueron varias las razones: todavía no existía el Estado de Argentina, solo el de Buenos Aires, el cual firmó Rivadavia, quien quería compromiso europeo para lograr la unidad y proponía invitarlos al congreso junto con Estados Unidos, a lo cual se oponía Bolívar. También había el recelo bonaerense de que el Libertador, con la constitución de la Confederación, ampliara su margen de influencia a nivel continental. Primaron los particularismos y egoísmos que, en décadas siguientes, tanto afectarían las posibilidades de integración latinoamericana y los Estados del sur quedaron por fuera del proyecto integracionista de Bolívar que se iba a considerar en el Congreso Anfictiónico en Panamá.

fueron favorables—y con América Central (1825)—en los que se establecía ayuda mutua y acciones conjuntas para rechazar la amenaza a la independencia por parte de España o de cualquier otra potencia extranjera y se incluían cláusulas referentes a un futuro congreso hispanoamericano (Vásquez Carrizosa, 1996; Montaruli, 2008; Vieira-Posada, 2004).

En lo que Bolívar fue claro fue en la necesidad de que Venezuela, junto con la Nueva Granada, conformaran una sola nación y no se organizaran por separado al interior de suelo venezolano. En su carta dirigida en 1813 al general Santiago Mariño, Bolívar le expresa:

Pero esta nación debe presentarse al mundo dignamente sometida a un gobierno central para que la represente para con los demás poderosos pueblos del mundo. Si constituimos dos poderes independientes, uno en el Oriente y otro en el Occidente, hacemos dos naciones distintas que, por su impotencia en sostener su representación de tales, y mucho más de figurar entre las otras, aparecerán ridículas. Apenas Venezuela unida con la Nueva Granada podría formar una nación que inspire a las otras la decorosa consideración que le es debida. ¿Y podremos pretender dividirla en dos? (Citado en Guadarrama, 2021, p. 217)

Reunido el Congreso Anfictíónico de Panamá, a partir de junio de 1826, se evidenciaron los signos de desunión. Varios de los invitados no concurrieron al evento, como las Provincias Unidas del Río de La Plata y Chile. En el caso de Brasil, no quiso verse incluido en el conflicto entre los Estados beligerantes de América y España, pues su proceso de independencia había sido distinto y pacífico, decretado por Pedro I, hijo del rey de Portugal, declarado emperador de Brasil, quien conservaba nexos fuertes con Europa. Las naciones participantes representaban a la Gran Colombia —hoy Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá—, las Provincias Unidas de Centroamérica o República Federal Centroamericana —hoy Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador—, más Perú y México.

Se acordó un Tratado de Unión, Liga y Confederación que tenía como principales elementos:

- Un vínculo confederal en paz y en guerra y pacto perpetuo de amistad firme e inviolable.
- Defensa común de la soberanía e independencia de las naciones confederadas.
- Contingentes de tropas, víveres y dinero, así como fuerzas marítimas de los países signatarios.
- Facultad de los países contratantes de oponerse a la invasión del territorio de uno de ellos.
- La prohibición de pactar una paz por separado con los enemigos de la independencia.
- La institución de la Asamblea de plenipotenciarios como órgano confederal con facultad de negociación de tratados comunes, de mediación entre los Estados contratantes y entre estos y otros Estados, y de fijación de términos de paz en diferencias no resueltas por negociaciones directas entre Estados de la confederación (Ocampo López, 1991; Vásquez Carrizosa, 1996; De la Reza, 2006; Vieira-Posada, 2004, 2008).

Esta era una confederación como Nación de naciones o República de repúblicas como proyecto de Estado supranacional, para un Bolívar esperanzado que, en carta a Bernardo Monteagudo en Ecuador en 1823, había considerado que ese proyecto era “obra magna” y que, en *Un pensamiento sobre el Congreso de Panamá* de 1826, decía: “Ninguno de los Estados será débil con respecto a otro: ninguno será más fuerte; un equilibrio perfecto se establecería en este verdadero nuevo orden de cosas” (citado en Rojas Gómez, 2011, p. 183). Pero como concluyó en 2004:

El Congreso Anfictiónico de Panamá fue una obra inconclusa. No se respiró el espíritu bolivariano, origen de la convocatoria. Algunos asistentes llegaron a destiempo, cuando ya era tarde para intervenir. Otras naciones convocadas, desobligantemente no participaron. Los conceptos expresados por quienes asistieron fueron muy divergentes. Varias de las naciones asistentes ya presentaban signos de desunión que presagiaban su desmembramiento. No

culminó la reunión, trasladando su continuidad a México. (Vieira-Posada, 2004, p. 55)

Habiendo quedado para firmarse los tratados en Tacubaya (México) en 1827, ya no se hizo presente Perú, y solo asistieron Colombia, Centro América y México. Los limitados alcances del Congreso Anfictiónico se deben, según Briceño Ruiz (2012), a que “la consolidación de la independencia, la desaparición del peligro de una acción militar de la Santa Alianza y la imposición de las fuerzas centrífugas en las diversas naciones debilitaron el discurso integracionista autonomista” (p. 31). Como corrobora Vásquez Carrizosa (1996), el ambiente era de desunión, pues no había ni voluntad ni recursos para conformar el ejército continental propuesto en la Convención de Contingentes, ya no se temía un ataque del exterior. También existía un ambiente de disolución por enfrentamientos entre Santander y Páez y en México, luego de un imperio fugaz, llegaba una era de caudillos y de inestabilidad (más de veinticinco presidentes entre 1824 y 1857).

En Tacubaya quedaba sepultada una ilusión y desaparecía toda esperanza de llevar a la práctica las ideas de Bolívar sobre organización continental. Las repúblicas hispanoamericanas se hundían en el caos y estaban sumidas en las contradicciones y los antagonismos de una política pequeña. En verdad, no había nada qué hacer. (Vásquez Carrizosa, 1996, p. 196)

Solamente la República de Colombia ratificó el Tratado de Unión, Liga y Confederación, así como la Convención de Contingentes (Ocampo López, 1991; De la Reza, 2006; Vieira-Posada, 2008; Briceño Ruiz, 2012). Como lo analiza claramente el historiador colombiano Indalecio Liévano Aguirre:

Había llegado la hora de las grandes decisiones. A los pueblos americanos tocaba escoger entre acompañar a Bolívar, que había proclamado “para nosotros la patria es América”, o seguir a Páez, para quien Venezuela era su “patriecita”; a Santander, que sólo pensaba en la Nueva Granada; a Gamarra y La Mar, en espera de una oportunidad

favorable para consolidar un imperio feudal en el Perú; a Rivadavia, cuya ambición era establecer el predominio de la oligarquía de Buenos Aires sobre el pueblo argentino; y a tantos otros que, con ambiciones y talentos más limitados, esperaban ansiosamente una provincia cualquiera y en medio de ‘tambores y músicas marciales’ ser llamados benefactores del pueblo ¡y elegidos presidentes de un estado soberano! (Liévano Aguirre, 1987, p. 420)

Pero primaron los nacionalismos localistas y la concepción integracionista de Bolívar de “continentalismo democrático” chocó con disputas de poder local e intereses particulares y parroquiales, a lo cual se agregó la prevención de algunos países del sur del continente de darle más poder al Libertador. Como lo describe el diplomático mexicano Francisco Cuevas Cancino:

Atestiguamos ya la lucha por el poder que se desenvuelve en América española; será esta lucha la que destruirá, tanto el anhelo bolivariano como el papel que a la región correspondía en los asuntos del orbe [...] Una vez adquirida su independencia los dos antiguos y principales virreinatos de México y del Perú y aún la Nueva Granada y Buenos Aires disputaban el liderazgo bolivariano. Para todos ellos era imposible aceptar la unidad hispanoamericana en tanto la dirigiera Bolívar. Lo que algunos han denominado las tendencias localistas de la América española eran en realidad una lucha por el poder en que el tiempo era adverso a Bolívar. (Cuevas Cancino, 1980, p. 161)

A esta misma situación se refiere el historiador colombiano Javier Ocampo López así:

Argentina consideró peligrosa para la paz nacional la idea de establecer un poder multinacional en América; consideró negativa para la paz americana la influencia de Colombia en las deliberaciones de Panamá. Esta misma actitud fue presentada por Chile; y hasta en el Perú se tuvo temor por la influencia de Colombia y el Libertador en los asuntos americanos. (Ocampo López, 1991, p. 211)

Liévano Aguirre (1987) expresa su decepción por haberse impedido el continentalismo democrático propuesto por el Libertador ante las diferencias sustanciales entre la concepción de Simón Bolívar de una continentalidad democrática y la concepción nacionalista de las clases dirigentes criollas en estos términos:

Contra este gran propósito histórico se levantaron las clases dirigentes de las distintas comunidades americanas. Interesadas en impedir toda organización política que implicara el quebrantamiento de sus privilegios tradicionales, optaron por convertir el regionalismo en nacionalismo. [...] El folklore, la raza, el parroquialismo, las tradiciones coloniales, las diferencias de clases, la influencia del cacique y del patrón, las ambiciones de los caudillos vernaculares y las ideas políticas importadas de Europa y los Estados Unidos fueron hábilmente utilizadas por las clases dirigentes para configurar el nacionalismo peruano, granadino, venezolano, argentino, etc. De esta manera, bajo el título de civilismo granadino, federalismo venezolano, argentinidad, peruanidad, etc., se improvisaron en el hemisferio una serie de entidades políticas verticales, destinadas a impedir el progreso del continentalismo democrático horizontal que Bolívar persiguió ahincadamente. (p. 475)

Frente a la visión del Libertador de una América unida e integrada, resultaron más importantes las consideraciones localistas de nacionalismos que se volverían excluyentes, como lo preveía Bolívar con algo de frustración al advertirle en una carta dirigida en 1827 al general Antonio José de Sucre —en ese momento, presidente de Bolivia— sobre el tratamiento que podría recibir en base a su nacionalidad:

Véngase Ud. a Venezuela a contribuir a la salud del país que nos ha dado la vida. Yo, en el caso de Ud., no me detendría en el Sur, porque a la larga tendremos el defecto de ser venezolanos, así como hemos sido colombianos en el Perú, y también merece alguna atención lo que el deber nos impone. Si aquí no podemos hacer nada por el bien

común, el mundo es grande y nosotros tan pequeños que cabremos en cualquier parte. (Citado en Guadarrama, 2021, p. 228)

La profesora argentina Silvana Montaruli agrega esta consideración:

El proyecto bolivariano no llegó a su realización debido a que las luchas sociales internas a nuestros estados impidieron la instauración de un orden que fuese capaz de imponer los intereses comunes de nuestros países por sobre los particulares de cada uno de ellos. (Montaruli, 2008, p. 200)

Se puede resumir este fracaso de un primer intento de integración, esta oportunidad perdida con la historia, con estas palabras del excanciller colombiano Vásquez Carrizosa (1996):

La concepción internacional de Bolívar requería la existencia de estados de alguna solidez y estabilidad interna. No se podía edificar la autoridad federativa o anfictiónica sobre arenas movedizas y tal fue el caso de la misma Colombia, desmembrada por las diferencias interiores, como el del Perú y México en 1827 y 1828. La América española se hundía en el vértice de las luchas civiles y rivalidades por el poder, en forma que dejaba en el aire el sueño bolivariano de la asamblea continental y el ejército conjunto. El ideal había sido superior a las posibilidades inmediatas. Bolívar, con su concepción internacional, quedará de todas maneras como el precursor de nuevas ideas sobre la unidad de América Latina. (p. 62)

El alcance y la profundidad de los planteamientos del Libertador fueron comentados por el intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri de esta manera:

Él concibió que el esfuerzo de independencia no era sino un paso previo para otra cosa, y que ese paso implicaba todo un conjunto de pueblos que tenían una unidad cultural fundamental, que era lo

que hoy llamamos cómodamente, aunque poco atinadamente, la América Latina. [...] desde el primer momento, desde el primer instante, Bolívar concibió que lo que estaba planteado era un cambio de destino, de sentido y de orientación continental. (Uslar Pietri, citado en Minguet y Carrera, 1990, p. 89)

El reconocimiento de ser Simón Bolívar el máximo exponente de la época de los esfuerzos en pro de la integración latinoamericana es hecho con estas palabras por Guadarrama (2021):

No cabe la menor duda de que Bolívar ha sido el máximo exponente no sólo del pensamiento latinoamericano sobre la cultura integracionista (al analizar las posibilidades y obstáculos de los procesos solidarios y de unión de los pueblos de esta región en las luchas por su significación) sino también del humanismo práctico. (p. 238)

Lamentablemente, no se atendieron las propuestas del libertador Simón Bolívar, que hubieran permitido a América Latina surgir a la independencia como un bloque integrado. El proyecto de unir a todos los pueblos de América española quedó limitado a una “Federación de los Andes” para los territorios liberados por Bolívar. De esta se presentó un proyecto de Constitución al Congreso de Bolivia, pero no tuvo resultados ante el corto período de aplicación y ante el fraccionamiento de los países en Estados independientes (Liévano Aguirre, 1987, p. 419).

El cubano José Ignacio Rasco (1975) lo había expresado en la década de 1970 de esta manera: “No solamente nos dividimos en el orden continental, sino que, dentro de cada país, éramos todavía divididos y subdivididos, caemos otra vez en *aldeanismo, feudalismo, caudillismo*” (p. 138). Por mi parte, en 2004, concluía con esta reflexión:

Bolívar no fue escuchado y se produjo una verdadera frustración de los primeros propósitos integracionistas presentados a consideración de América Latina. Esta pierde la oportunidad de actuar unida para procurar su inserción en la escena internacional, pasando a responder

a intereses personalistas y localistas, a ser manejada por caudillos ambiciosos, a jugar a ser estados soberanos, a vivir absurdos conflictos por intereses territoriales de fronteras que en muchos casos separaban a poblaciones vecinas con más intereses en común que con poblaciones del mismo país. (Vieira-Posada, 2004, p. 56)

Constituye entonces un claro principio fundacional valedero de la integración latinoamericana la concepción del Libertador Simón Bolívar en torno a una *continentalidad democrática*, la cual, al no ser aceptada, condujo al fraccionamiento, la desunión y la no integración. De allí las durísimas palabras de frustración del propio Libertador, transmitidas en una carta al general Flórez en noviembre de 1830, año de su muerte, en las que hace este balance lapidario de una América Latina desintegrada:

De mis veinte años de mando en esta América sólo he sacado los siguientes resultados: 1) la América es ingobernable para nosotros, 2) el que sirve una revolución ará en el mar, 3) la única cosa que puede hacerse en América es emigrar, 4) este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles de todos colores y razas, 5) devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos, 6) si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último período de la América. (Doratioto, 1994, pp. 35-36)

Para un personaje que ha sido considerado el libertador intelectual de América, al que se refiere Germán Arciniegas como “ciudadano de América”, que alcanzó a ser maestro de Simón Bolívar y que compartió con Francisco Miranda en Londres, humanista venezolano y nacionalizado en Chile, como lo es *Andrés Bello* (1781-1865), quien conforma “la trilogía de caraqueños que ocuparían el primer plano continental” junto con Miranda y Bolívar (Carmona Estanga, 2009, p. 56), la integración de las repúblicas suramericanas era ya una alianza formada por la naturaleza, la cual debía confirmar la misma naturaleza humana. Andrés Bello consideraba que una

integración económica y comercial, apoyada en un derecho internacional hispanoamericano supranacional, desembocaría en una integración fundada en la comunidad e identidad de la cultura iberoamericana. Este académico sentó, con su gramática, las bases para una independencia cultural del continente y trabajó en especial el tema de la educación, al fundar la Universidad de Chile. En el texto “Congreso Americano”, publicado en el periódico *El Araucano* del que fue director, el 8 y 15 de noviembre 1844 (N.º 742-743), afirmaba lo siguiente:

Las varias secciones de la América han estado hasta ahora demasiado separadas entre sí; sus intereses comunes las convidan a asociarse; y nada de lo que pueda contribuir a este gran fin, desmerece la consideración de los gobiernos, de los hombres de estado, y de los amigos de la humanidad. ¿Qué relaciones de fraternidad más estrecha pueden concebirse que las que ligan a los nuevos estados americanos entre sí? ¿Cuándo ha existido en el mundo un conjunto de naciones que formasen más verdaderamente una familia? (Citado en Guadarrama, 2003-2007, p. 10)

Todas las anteriores son ideas reflejadas en la conformación de los Estados-nación latinoamericanos en el siglo XIX que, al desarrollarse los primeros procesos formales de integración en Europa, en la década de 1950, continuarán influenciando nuestros procesos de integración. Sigue pendiente llevar a cabo las ideas de integración latinoamericana que tuvieron estos pioneros desde el momento mismo de la independencia. Como anota Guadarrama (2020):

El ideario integracionista de Miranda y demás próceres independentistas se mantiene como una tarea pendiente, pero para continuarla es necesario conocerlo y especialmente los nuevos obstáculos que se presentan para poder continuar la empresa integracionista y conseguir que la utopía abstracta llegue a convertirse en concreta. (p. 86)

Desconocimiento de valores culturales e impacto del fraccionamiento territorial

Admoniciones como las de don Andrés Bello no fueron tenidas en cuenta y la prevalencia de intereses particulares y caudillistas desde el principio de nuestra existencia como países llevaron al fraccionamiento en múltiples naciones de un territorio latinoamericano que, como pocos, reunía similitudes e identidades de idioma, religión, cultura, valores, maneras de ser, entre otras tantas que justificaban la unión y la complementación, y no, por el contrario, la separación en pretendidos territorios distintos, solo para atender personalismos localistas: una división en diferentes repúblicas, en contraposición a las propuestas de unidad que realizaron los gestores de nuestra independencia. Como comenta el historiador argentino Miguel Angel Barrios (2012): “Fuimos independientes porque luchamos cohesionados para no dividirnos, es decir, Bolívar y San Martín son gestores de una independencia en la unidad y no padres de repúblicas múltiples que se dividieron luego de terminada la guerra de la emancipación” (p. 66).

De haberse atendido las propuestas integracionistas, América Latina habría podido contar con su espacio geoestratégico en vez de formalizar el fraccionamiento territorial heredado de la conquista europea. Muy seguramente, otra habría sido la situación de América Latina en el presente mundo globalizado e interconectado de haberse podido contar con espacios políticos, económicos y culturales, soportados en la identidad y homogeneidad latinoamericana de lengua, valores y maneras de ser; condiciones todas propicias para integrarse y lograr una mejor inserción y un mayor peso en la escena internacional.

La continuidad de la Gran Colombia con los actuales territorios de Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá; un solo territorio del Alto y Bajo Perú con la Confederación Peruano-boliviana; el espacio de las Provincias Unidas del Río de la Plata con Argentina, Uruguay y Paraguay o los cinco países centroamericanos dando continuidad a su inicial propuesta de Provincias Unidas de Centroamérica o República Federal Centroamericana, habría habilitado la potencial integración de estos pueblos mestizos, lo cual habría facilitado mucho más su consolidación y desarrollo. Como

anota Ocampo López (1991): “Factores económicos, geográficos, étnicos y culturales, hicieron pensar en las grandes posibilidades de integración de estos países” (p. 149). Si bien México todavía conservaba un gran territorio, en el conflicto con Estados Unidos en 1848 fue despojado de más de dos millones de kilómetros cuadrados, en parte como consecuencia de disputas de poder local que dificultaron la consolidación territorial.

Sobre este debilitamiento ocasionado por el fraccionamiento, opinaba el colombiano José María Samper:

La experiencia ha demostrado la debilidad o impotencia de las tres repúblicas en que se dividió Colombia, de las cinco en que se descompuso la nación centrocolombiana. De las que surgieron del virreinato del Perú, y de las tres o cuatro en que ha estado fraccionada la región vastísima del Plata. Es claro que su fuerza no podrá venir sino de su unión, más o menos íntima, y que estando habituada cada una de las quince repúblicas que componen Hispano-Colombia a la autonomía superior de la nacionalidad, sólo un sistema de confederaciones voluntarias, pacífica y lealmente elaborado, podrá satisfacer las legítimas exigencias de cada Estado y establecer el equilibrio entre todas. (Citado en Guadarrama, 2021, p. 54)

Brasil, en cambio, no tuvo los traumas de las guerras y luchas por la independencia de la América española, pues allí se hizo sin violencia y sin desarticulación territorial. En Brasil, Pedro I rompió con Portugal, proclamó la independencia del territorio en 1822 y se convirtió en emperador. Esto le representó a Brasil contar con un territorio unificado, cuando la excolonia portuguesa pudo haberse fraccionado igual que lo hicieron los territorios independizados de España, dando origen a diferentes Estados-nación. Pero la apropiación territorial que desarrollaron los portugueses desde la época de la colonia fue unificadora y no fraccionadora, a través de una ocupación progresiva del territorio por los “bandeirantes”, colonizadores con producción agrícola que se fue extendiendo hacia el interior, facilitada por un

territorio plano, aislado de territorios españoles por el espacio selvático del Amazonas y también por el hecho de no encontrar metales preciosos hasta el siglo XVIII, sino solo madera palo brasil para teñir telas, nombre que serviría para denominar al país (Caballero Escobar, 1970). Esto permitió conformar un territorio equivalente a un subcontinente en el continente, es decir, el país de mayor extensión en América Latina.

La apropiación territorial en las colonias españolas fue en cambio divisionista, fraccionadora y aislacionista, lo cual respondía a un espíritu colonizador español más inclinado a la aventura que al trabajo, a la posesión de la tierra en un sentido nobiliario y a la posesión de riquezas, enmarcadas en estructuras e instituciones jerárquicas y dogmáticas, con limitaciones para desarrollar un comercio que no fuera con la metrópoli. Esto determinó la falta de interdependencia de intereses y la falta de integración social y económica. Debido al deseo individual de apropiación —especialmente, de las grandes riquezas minerales encontradas de oro y plata—, se dejó de lado el desarrollo agrícola que tuvo incluso prohibida la producción de algunos productos para proteger la producción en Europa (Ocampo López, 1991; Boersner, 1996; Palacios y Moraga, 2003; Vieira-Posada, 2004, 2008, 2020).

La definición de las fronteras de los países latinoamericanos en el momento de su independencia estuvo influenciada por estas diferentes características de la ocupación territorial española y portuguesa. De una parte, facilitarían la integración territorial de Brasil gracias a la aplicación del principio *uti possidetis de facto*, que le permitió extenderse a través del territorio sudamericano con una política de ocupación y posesión real. Por otra parte, en las excolonias españolas, al definir sus fronteras, se aplicaría el principio *uti possidetis iuris*, según el cual les correspondían los mismos territorios que la corona española poseía en el momento de la independencia, contribuyendo en la formación de Estados-nación desintegrados y sin voluntad integracionista (Ocampo López, 1991; Boersner, 1996; Dabène, 1999; Carmagnani, 2004; Vieira-Posada, 2008; Guadarrama, 2021).

En el mapa de la figura 1 se observa el agrupamiento territorial en 1826.

Figura 1. Iberoamérica en 1826



Nota: tomado de López y Larrea (2022, p. 62).

Este fraccionamiento territorial se tradujo en las décadas siguientes en enfrentamientos y conflictos que ahondaron las diferencias y retrasaron las

posibilidades de integrarse, luego de fracasar los intentos de realizar agrupamientos territoriales confederados, como lo plantea Marcelo Cavarozzi:

Durante el “largo hiato”, es decir, el medio siglo que siguió a las guerras civiles de la independencia, el aislamiento se profundizó al fracasar la mayoría de los proyectos de construcción nacional, a excepción de los de Chile y Paraguay y sucumbir la totalidad de los intentos confederacionales que emergieron desde la Gran Colombia hasta el Río de la Plata. [...] La conformación del modelo latinoamericano de sociedad, y este es un punto que se debe subrayar, generó un reforzamiento de la desvinculación entre las sociedades nacionales de América Latina. (Cavarozzi, 1999, p. 123)

Osvaldo Sunkel, refiriéndose a este legado histórico de fragmentación regional de América Latina, opina que:

Después de la independencia, y durante gran parte del siglo XIX, los acontecimientos políticos contribuyeron a una mayor fragmentación y a la separación de las antiguas colonias en varios países. Los grupos dominantes de los asentamientos coloniales, o sus sucesores, buscaron consolidar su poder local desmembrando la administración colonial altamente centralizada y estableciendo gobiernos nacionales con el objetivo de crear estados nacionales en cada una de las antiguas provincias españolas. (Sunkel, 2008, p. 55)

La historia latinoamericana en el siglo XIX no es una historia de complementación, cooperación, unión e integración. Fue más una sucesión de enfrentamientos y desuniones por intereses personales y nacionales que evitaron comprender los objetivos superiores que representaban las propuestas de integración. Evidentemente, no aprovecharon la homogeneidad cultural del continente y deshicieron lo que se había comenzado a integrar. La Gran Colombia, por ejemplo, se dividió a comienzos de la década de 1830 en tres Estados, por incompatibilidades políticas entre los generales Santander (Nueva Granada) y Páez (Venezuela), mientras el general Flores en Quito

separaba al Ecuador. El surgimiento del bloque había sido especialmente recomendado por el Libertador Simón Bolívar, idea acogida en los congresos de Angostura de 1819 y de Cúcuta de 1821, más la anexión de Panamá en 1821. El bloque tuvo una vigencia de 11 años entre 1819 y 1830 y fueron varios factores de causación múltiple los que ocasionaron la desintegración de la Gran Colombia. Entre los factores señalados por Ocampo López (1991), se destacan los siguientes:

El regionalismo nacionalista que estimuló la “autonomía” de venezolanos, granadinos y ecuatorianos, acentuado por la diversidad y la heterogeneidad geográfica y socioeconómica y el centralismo excesivo que irradió la Constitución de Cúcuta en los departamentos contra las aspiraciones federalistas y la ofensiva a los valores locales y a los intereses económicos provinciales o regionales. (p. 187)

El centralismo excesivo, en lugar de una estructura federal, contribuyó al fraccionamiento en diversas repúblicas, pues el centralismo asumido desde Santa Fe precipitó la desconexión territorial y alejamiento de Venezuela y Quito que eran, con Cundinamarca, las tres provincias más sobresalientes de la Gran Colombia. Como comenta el internacionalista venezolano Pedro Carmona Estanga:

En mayo de 1821 se reúne el Congreso Constituyente en la Villa del Rosario de Cúcuta para aprobar la Constitución de la República de Colombia (Gran Colombia), cuya preparación había encargado Bolívar a Nariño, vicepresidente interino de la República. [...] Lamentablemente, en el seno del Congreso Constituyente prevaleció el modelo centralista, más caro a la visión santanderista, en lugar del modelo federalista propuesto por Nariño, lo que a la larga incubó el germen de la destrucción de la Gran Colombia. (Carmona Estanga, 2009, p. 48)

Por su parte, la Confederación peruano-boliviana, dirigida por Santa Cruz, duró poco al entrar en conflicto con Chile, territorio contrario a dicha

unión, lo cual produjo su separación en dos en 1836. Las Provincias Unidas de América Central o República Federal Centroamericana se disolvieron el 30 de mayo de 1838, quince años después de su creación, perdiendo Chiapas que lo absorbió México y fraccionándose en cinco pequeños países. Las Provincias Unidas del Río de la Plata se dividieron en Estados rivales al no ser aceptado Artigas en la asamblea para asegurar la independencia y estuvieron divididas entre las provincias y Buenos Aires entre 1829 y 1859. Allí Argentina tuvo doce caudillos en doce provincias y fueron impactadas por la pérdida de Bolivia, Paraguay y Uruguay; situación que aprovecharon los británicos para apoderarse de las Malvinas en 1833. Mientras tanto, México tuvo grandes pérdidas de territorio con Estados Unidos por disputas de poder entre sus militares que lo llevaron a perder más de dos millones de kilómetros cuadrados (Ocampo López, 1991; Cavarozzi, 1999; Romero, 2001; Palacios y Moraga, 2003; Vieira-Posada, 2004, 2008; Briceño *et al.*, 2012; Guadarrama, 2020, 2021). Los conflictos entre países constituyeron un freno a una posible integración, como lo comenta Marcelo Cavarozzi:

En el último tercio del siglo XIX, hubo dos guerras de magnitud: una, la de la Triple Alianza, concluyó con el exterminio de una proporción elevadísima de la población de Paraguay, y otra, la del Pacífico, implicó pérdidas considerables de territorios y recursos económicos por parte de Bolivia y Perú a manos de Chile. Ya en el siglo XX, sólo la guerra entre Paraguay y Bolivia, a mediados de la década de 1930, tuvo consecuencias significativas desde el punto de vista territorial. Sin embargo, y esto es lo que quiero destacar en este punto, la paz relativa que imperó en América del Sur no excluyó una conflictividad larvada entre países vecinos, que alimentó el armamentismo militar y actuó como un obstáculo de la integración. (Cavarozzi, 1999, p. 124)

Luego del fracaso del Congreso Anfictiónico de Panamá, hubo algunos intentos de reactivar algunas formas de integración, como las gestiones peruanas entre 1839 y 1846, para un tratado de alianza defensiva contra naciones poderosas de América y Europa. En esta oportunidad, se reunieron Perú, Chile, Bolivia, Ecuador y la República de la Nueva Granada en 1848 y

aprobaron un Tratado de Confederación. Esto permitió que el 8 de febrero de 1848 se suscribiera en Lima el Tratado de Comercio y Navegación entre dichos países con la finalidad de proporcionar al comercio recíproco “todas las posibles facilidades y protección, como uno de los medios más eficaces de promover el desarrollo y el incremento de su industria y de su riqueza” (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2017).

En 1856, los hispanoamericanos organizan dos iniciativas confederativas en Santiago y en Washington para resistir el expansionismo estadounidense. En la primera, concurren Chile, Perú y Ecuador, que suscriben el Tratado Continental o Tratado que fija las bases de Unión de Repúblicas Americanas, al que se adhirieron Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, México y Paraguay, pero que resulta ratificado parcialmente ante intervención de Estados Unidos, preocupado por partes del tratado en su contra. Finalmente, en 1865, para dar respuesta a agresiones europeas, facilitadas por la atomización hispanoamericana y el repliegue de Estados Unidos por la Guerra de Secesión, se firman varios tratados, entre los cuales está el Tratado de Unión y Alianza Defensiva, en el Segundo Congreso de Lima, establecido por Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, El Salvador y Venezuela para defender la integridad territorial (Briceño Ruiz, 2012; De La Reza, 2016; Guerra Vilaboy, 2020).

Según el mexicano Germán De La Reza, se “pone en evidencia la genealogía bolivariana de los convenios” que expresan el pensamiento iniciado en Panamá en 1826 con el Congreso Anfictiónico, pero

[...] la contradicción entre el desarrollo de nuevos Estados y la existencia de una asamblea supranacional vuelve a plantearse en esta ocasión como un callejón sin salida. Los nuevos Estados buscan la afirmación de sus instituciones, aunque para existir la asamblea debe tener facultades en materia defensiva, de política exterior y comercial. La diferencia con los anteriores ensayos confederativos es que el fracaso en las ratificaciones de los tratados del Segundo Congreso es definitivo: después de ese intento y durante casi un siglo, la región dejará de lado toda iniciativa integracionista. (De La Reza, 2016, p. 243)

Naciones débiles y heterogéneas y escaso compromiso con la independencia

Hay interrogantes con respecto a si, como consecuencia del fraccionamiento del territorio latinoamericano, no resultaron naciones débiles para realizar la integración, al no ser posible la creación de espacios más homogéneos en lo cultural, lo político y lo económico; espacios que hubiesen permitido una mejor conformación de Estados-nación en Latinoamérica. Para François Chevalier (1993), la respuesta es negativa:

Casi todos los países nacidos de la independencia habían adoptado desde el principio y de una vez por todas la estructura de Estado nacional republicano. ¿Por lo tanto, son Estados-nación? Si se entiende por ello la creación histórica de un espacio y de unas sociedades culturales y económicamente integradas u homogéneas, ciertamente no. (p. 635)

Para Barrios (2012):

[...] Nacen Estados-ciudad que encabezan la periferia agraria de la división internacional del trabajo, Estados-ciudad como las de una gigantesca Grecia antigua, lo opuesto totalmente a los Estados-nación industriales emergentes del sistema-mundo motorizados de la modernidad europea o de la Nación de Repúblicas confederadas que quiso Bolívar. (p. 68)

Se habría requerido igualmente una estructura de capas sociales de una sociedad burguesa con capas medias conscientes, pero se careció de estas, como lo plantea el historiador venezolano Demetrio Boersner (1996):

Tanto la creación de gobiernos liberales y estables, basados en la soberanía del pueblo como la eventual unidad o confederación latinoamericana, habrían requerido la existencia de capas medias y populares conscientes. Las ideas bolivarianas sólo hubieran podido

ser puestas en práctica por una sociedad burguesa, con infraestructuras capitalistas [...] Pero Latinoamérica era un continente precapitalista y preburgués. (p. 82)

En lo cultural, para autores como Darcy Ribeiro, las poblaciones americanas ya habían sufrido en la conquista un proceso de deculturación al verse “en la situación de abandonar su patrimonio cultural propio y de aprender nuevos modos de hablar, de hacer, de interactuar y de pensar” (Ribeiro, 1992, p. 29). Este fue el posible origen de la insuficiente comprensión de las ventajas de luchar por una independencia dirigida por blancos criollos, herederos de colonizadores que habían destruido los “pueblos testimonio” de las civilizaciones azteca, maya e inca (Ribeiro, 1992).

Fueron varios los estratos sociales ausentes de las luchas de la independencia y de la conformación de las nuevas naciones, lo cual puede haber contribuido a que las ideas integracionistas propagadas por sus libertadores no encontraran terreno adecuado para desarrollarse. La escasa participación de distintas capas sociales se tradujo en debilidad institucional, pues las naciones recién conformadas surgieron a la vida independiente con un limitado nivel de comprensión de poblaciones mestizas, negras e indígenas sobre el sentido y las consecuencias de los movimientos de independencia, en un contexto de desequilibrio social de una élite criolla blanca con todas las prerrogativas (Carmagnani, 2004; Palacios y Moraga, 2003; Vieira-Posada, 2008; Guadarrama, 2020).

El chileno Bernardo Subercaseaux considera que el haber ensayado la construcción de los Estados-nación latinoamericanos sobre la negación del pasado colonial, pasando a construir una identidad nacional basados en la concepción europea de una identidad homogénea, llevó a la negación del indio o negro que quedaron excluidos social y políticamente y contribuyeron a formar Estados débiles en Latinoamérica (Subercaseaux, 1999, p. 177).

Guadarrama (2020) considera, por su parte, que

[...] la germinal identidad latinoamericana no había calado en todos los sectores sociales. No obstante el mestizaje que había llegado hasta las más altas clases sociales, algunos sectores de estas, dados

sus prejuicios racistas, preferían ser considerados españoles que “indianos”. (p. 89)

Todos estos elementos alrededor de un proceso de independencia realizado por pequeños grupos de patriotas criollos blancos que no soportaban más estructuras coloniales españolas muy rígidas y que deseaban ejercer ellos mismos el control político y comercial de sus territorios, pero sin claridad suficiente sobre si la independencia debería ser total o si sería preferible un reparto de poder entre la nobleza europea y la dirigencia criolla de las Américas, llevaron a plantearme los siguientes interrogantes que son todavía válidos al considerar razones del porqué no nos integramos:

En estas circunstancias, ¿qué papel podían jugar las otras capas de las poblaciones locales? ¿Estaban verdaderamente interesadas en cambiar simplemente de “patrón”, reemplazando el español por el blanco criollo? ¿La participación en las luchas de la independencia podía asegurar a los esclavos negros la obtención de su libertad, sin occasionar el temor de las capas de población blanca sobre el desarrollo posterior de luchas sociales y de la toma del poder por ellos? ¿Estuvieron suficientemente implicadas las capas de población indígena en las reuniones preparatorias de los movimientos de independencia y en la conformación de los cuadros combatientes? ¿Tenían las poblaciones mestizas el sentimiento de pertenecer a núcleos de naciones que ameritaban la lucha por su independencia? ¿Poblaciones en gran parte sin educación, tenían la motivación y comprensión suficiente de lo que representaba convertirse en nación independiente? ¿Se desarrolló una concepción de identidad nacional que lograse la inclusión de los diferentes actores sociales? (Vieira-Posada, 2008, pp. 62-63)

Son también válidas y dan para pensar las reflexiones del Coloquio Internacional “Pensamiento, acción y vigencia de Simón Bolívar”, realizado por la Unesco en Caracas (Venezuela), en julio de 1983, con motivo del bicentenario del nacimiento del Libertador. En particular, quisiera resaltar los planteamientos del peruano José Matos Mar, al plantear que el proceso

de independencia en América Latina fue un “proceso de descolonización precoz”, puesto que no hubo tiempo suficiente para pasar del plano político-militar a la construcción de verdaderas naciones; por consiguiente, estas carecen de identidad nacional formada y se “afecta el problema de la identidad nacional para toda América Latina”. Matos Mar afirmó en este coloquio:

A comienzos del siglo XIX, la independencia de los países sudamericanos es el primer gran proceso de descolonización que ocurre en los que se llaman ahora los países del tercer mundo. Este es un proceso de descolonización temprana. [...] El problema está, creo yo, en que este proceso no tuvo el tiempo suficiente para pasar del plano militar-político al plano de la construcción de repúblicas que tiendan a ser espacios humanos, espacios de bienestar, o sea constituir verdaderas naciones. [...] Yo creo que éste es el gran drama de América Latina, que no son naciones y, por consiguiente, carecen de identidad nacional, y esto afecta el problema de la identidad nacional para toda América Latina. Ahora, ¿a qué se debe todo esto? Hay muchas causas. [...] habría que estudiar con mucho más detenimiento y cuidado lo que significó la presencia de Bolívar en su lucha por la liberación de nuestros pueblos en el siglo XIX, en cada una de las sociedades; cómo fue ese impacto en Perú, en Bolivia, en Ecuador, en Colombia, y cómo se gestaron o, en primer lugar, cómo estaban los grupos que podrían llamarse peruanos, en el caso nuestro; cuál era su capacidad, cuál era su alcance, cuál era su conformación, y en torno a eso ver cómo se fueron gestando cada una de estas naciones.

(Citado en Minguet, 1990, pp. 35 y 46)

Los resultados del Coloquio coordinado por Charles Minguet —en ese entonces, director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad París X— fueron publicados en 1990. Los consideramos especialmente útiles para entender elementos negativos o faltantes que dificultaron las posibilidades de adelantar esfuerzos de integración en América Latina y ver si se mantienen hoy en día para considerar diferentes formas de

superarlos. Sobre estos problemas y determinadas limitaciones de la integración latinoamericana en este primer período de su historia, yo formulaba en 2004 las siguientes reflexiones en el epílogo de una obra de ese año:

[...] evaluar tantos interrogantes planteados por diferentes investigadores sociales e historiadores que explican los fracasos en alcanzar la integración en nuestro continente, como la descolonización temprana que habría conducido a que en estos momentos muchas sociedades de América Latina no sean naciones, afectando el problema de identidad nacional, según lo afirma el peruano José Matos Mar; la demora ocurrida en la maduración de la idea de nacionalidad hasta 1860 por carecer de una burguesía desarrollada, expuesta por la brasileña Eulalia María Lameyer Lobo; la influencia del caudillismo regional, militar y latifundista en la destrucción de la unidad de las naciones latinoamericanas y la carencia de una sociedad burguesa, con infraestructuras capitalistas y con buenas vías de comunicación, y vínculos de comercio, entre un país y otro, que asegurasen la confederación latinoamericana, según sostiene el venezolano Demetrio Boersner; el problema de desvinculación entre las sociedades latinoamericanas, cuyo aislamiento se profundizó al fracasar la mayoría de los proyectos de construcción nacional, a excepción de los de Chile y Paraguay, y al sucumbir la totalidad de los intentos de confederación que emergieron desde la Gran Colombia hasta el Río de la Plata que plantea el argentino Marcelo Cavarozzi. El efecto de las disensiones y particularismos locales y regionales como factor que obstaculiza el desarrollo de unidades nacionales en buena parte del siglo XIX, como afirma el mexicano José Carlos Chiaramonte y profundizar en las etapas de construcción de discursos identitarios esquematizadas por el chileno Bernardo Subercaseaux. (Vieira-Posada, 2004, pp. 122-123)

Una idea fundacional parece evidente: **un continente sin identidad difícilmente reunirá las condiciones para realizar una efectiva integración.**

El caudillismo como limitante de la integración y causante de desintegración

Al no poderse llevar a cabo la adecuada construcción institucional y territorial de los países, América Latina entró en un período de caudillismos autoritarios, de ese caudillismo tan propio de Latinoamérica en que los gobiernos autocráticos se oponen a sobrepasar las fronteras nacionales mediante la integración. Estos caudillos autoritarios desarrollan relaciones sociales clientelistas, basadas en la posesión de tierras, en las que, según el profesor Olivier Dabène (1997), “clientelismo, caudillismo y militarización del poder van juntos” (p. 32). Es la época de caudillos como Rosas en Argentina, Santa Cruz en Bolivia, Gaspar de Francia en Paraguay —que retiró a este territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata—, Páez en Venezuela —que retiró su territorio de la Gran Colombia— y Francisco Morazán en América Central.

Ya Simón Bolívar había señalado este problema del caudillismo y el regionalismo. Esos caudillos —llamados “demagogos” por el Libertador— estimularon los sentimientos regionales y dominaron los países recién independizados, implantando sus propios intereses sobre los generales de la sociedad. Bolívar le expresará al general Urdaneta en carta del 16 de octubre de 1830: “Ellos son las causas de las calamidades públicas” (citado en Ocampo López, 1991, p. 191). Según Boersner (1996):

Los generales de los ejércitos de la independencia constituían un factor decisivo de feudalización. Reacios a entregar el poder que sus armas les habían dado, los generales se convirtieron en árbitros de la política y en amos de la tierra. Cada caudillo regional, militar y latifundista, constituía un factor centrífugo, destructor de la unidad de las naciones latinoamericanas y de la unidad del continente. (p. 82)

Ocampo López (1991) hace la siguiente clasificación de caudillos latinoamericanos, según las manifestaciones de su liderazgo, su personalidad, el estilo sociopolítico de la región donde ejercieron dominio y las circunstancias históricas:

Unos expresan su dominio con poder total y en “*dictaduras*” de largos períodos, como fue el caso del Doctor Francia en Paraguay y Juan Manuel Rosas en Argentina. Otros fueron “*letrados civilistas*” con gran dominio carismático, al estilo de Diego Portales en Chile y Rafael Núñez en Colombia. Encontramos caudillos fanáticos religiosos, como Gabriel García Moreno en Ecuador; caudillos personalistas y sangrientos como los dictadores bolivianos; emprendedores de “orden y progreso” como Porfirio Díaz en México, y protectores de la cultura como Antonio Blanco en Venezuela. Algunos manejaron su país como una “hacienda”, al estilo de Juan Vicente Gómez en Venezuela y otros manifestaron dominio político con gran asesoría de intelectuales y espíritu de gran organización. (p. 207)

Apelando a algunos historiadores como Marcos Kaplan, Ocampo López (1991) identifica varios factores que han influido en el desarrollo del caudillismo en América Latina, de los que mencionaré sus enunciados: 1) del *individualismo* español proyectado desde el conquistador, el encomendero y el hacendado del coloniaje hasta el personalismo caudillista del siglo XIX; 2) del *personalismo* de los caciques indígenas y su estilo de dominación sobre unas masas acostumbradas a la represión al personalismo de los *caudillos* latinoamericanos y al *caciquismo* de los gamonales locales; 3) de la *tradición* del latinoamericano de poseer un centro irradiador de *paternalismo* con eje de poder absoluto, el cual, al derrumbarse el eje político de Europa, el latinoamericano buscó llenar ese vacío de poder con el caudillo; 4) de la realidad latinoamericana de analfabetismo, desigualdades en la distribución de tierras y riquezas, diferencia de razas, fortuna y cultura en respuesta a la utopía de la democracia europea, que originó el caudillismo de *nacionalismo regionalista*; 5) el exceso de distancias en el medio geográfico americano con países extensos y poco poblados, facilitaron la toma del poder por *caudillos regionales*; y 6) la prevalencia de una aristocracia terrateniente en disputa del poder con una declinante burguesía urbana, donde la mayor parte de los caudillos era descendiente de la aristocracia terrateniente rural y lucharon por fortalecer su poder en defensa de sus *intereses económicos* (Ocampo López, 1991, pp. 209-211).

En este contexto de caudillismo, resultó imposible mantener los primeros intentos de integración correspondientes a La Gran Colombia, las Provincias Unidas de América Central o República Federal de Centroamérica, la Confederación Peruano-boliviana o las Provincias Unidas del Río de la Plata. El regionalismo nacionalista, al estimular sentimientos de “identidad nacional”, impidió la concreción de un nacionalismo continental. Como resultado, la historia de América Latina en el resto del siglo XIX e inicios del siglo XX fue de conflictos entre naciones hermanas. En el siglo XIX, solamente:

- Conflicto entre Argentina y Brasil (1826-27) por la posesión de la banda oriental (Uruguay)
- Conflicto entre Colombia y Perú (1828)
- Conflicto entre Chile y Perú (1836-1841)
- Conflicto entre Perú y Bolivia (1841)
- Conflicto entre El Salvador y Honduras-Nicaragua (1845)
- Conflicto entre Guatemala y El Salvador-Honduras (1850)
- Conflicto entre El Salvador y Guatemala (1863)
- Conflicto entre Paraguay y Brasil (1865)
- Conflicto entre la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) y Paraguay (1870)
- Conflicto entre Chile, Bolivia y Perú en la Guerra del Pacífico (1879-1884), originado por disputas sobre explotaciones salitreras.

Y ya estando en el siglo XX:

- Conflicto nuevamente entre El Salvador y Guatemala (1876 y 1906).
- Conflicto entre Bolivia y Brasil en el que Bolivia pierde el territorio del Acre, rico en caucho (1903).
- Conflicto entre Bolivia y Paraguay en la guerra del Chaco (1932-1935), en el cual Bolivia pierde el Chaco Boreal.
- Conflicto entre Argentina y Chile por el canal del Beagle, solucionado por mediación papal.
- Conflicto entre El Salvador y Honduras, en la denominada “guerra del fútbol”.

- Conflicto entre Ecuador y Perú por problemas de delimitación en la cordillera del Cónedor, solucionado finalmente mediante tratado de paz en la década de 1990.
- Conflicto entre Venezuela y Colombia por delimitación de áreas marinas en el Golfo de Venezuela.
- Conflicto entre Nicaragua y Colombia por delimitación de áreas marinas que involucran a San Andrés y Providencia.
- Conflicto entre Venezuela y Guyana por la posesión de la región del Esequibo.

Sin duda, es una triste historia la de una América Latina que ha privilegiado la división y el conflicto y no la integración (Vieira-Posada, 2004, pp. 64-65).

*Continuidad de un pensamiento favorable
a la integración latinoamericana*

Las dificultades anteriormente expuestas contribuyeron a que se siguiera considerando la conveniencia y necesidad de la integración como una herramienta o instrumento para superarlas, tal como lo expresa Ocampo López (1991):

La imagen de una América Latina en crisis, anegada en los problemas del regionalismo, el caudillismo, la anarquía, las guerras civiles, el subdesarrollo económico, el atraso cultural, etc., hizo necesario un ideario de la integración para el fortalecimiento de la que algunos llamaron Nuestra América, otros Hispanoamérica o Latinoamérica, desde México hasta la Patagonia y el Caribe. (p. 267)

Como primer autor que utilizó el nombre de Latinoamérica en su obra, luchando por la unidad de los países latinoamericanos, sobresale el colombiano *José María Torres Caicedo* (1830-1889), de gran influencia en el mundo diplomático en los años sesenta y setenta del siglo XIX. En su escrito *Unión latinoamericana* de 1865, propuso la realización de una gran confederación en

donde los hijos de todos estos Estados se considerasen ciudadanos de una patria común y tuvieran los mismos derechos civiles en todas estas repúblicas, la adopción del *uti possidetis* de 1810 como límites territoriales y la creación de una especie de *Zollverein* americana, más liberal que la alemana (Ocampo López, 1991, pp. 24-25).

Por su parte, Guadarrama (2003-2007) cita el pensamiento de su compatriota *José Martí* (1853-1895), llamado “El Apóstol” de la independencia de Cuba, ideólogo de la última revolución americana contra la dominación española, quien sostenía a finales del siglo XIX:

Pueblo, y no pueblos, decimos de intento, por no parecernos que hay más que uno del Bravo a la Patagonia. Una ha de ser, pues que lo es, América, aun cuando quisiera no serlo; y los hermanos que pelean, juntos al cabo en una colosal nación espiritual, se amarán luego. (p. 13)

Según Briceño Ruiz (2012), Martí le recomendaba a América Latina el desarrollo de relaciones equilibradas con las diferentes regiones del mundo, al considerar que “el pueblo que quiera ser libre sea libre en los negocios. Distribuya sus negocios entre países igualmente fuertes. Si ha de preferir a alguno, prefiera al que lo necesite menos, al que lo desdeñe menos” (p. 35).

El uruguayo *José Enrique Rodó* (1871-1917), autor de *Ariel*, publicada en 1900, insistió en el porvenir de la juventud americana, en defensa de un ideal desinteresado del espíritu. Para Jaime Delgado Rojas: “El ensayo adquiere una significación especial dentro de la intelectualidad joven de Nuestra América en tanto marca rumbo que conmociona la conciencia soberana; y no podía pasar desapercibido de los debates de la intelectualidad sudamericana” (Delgado Rojas, 2022, p. 162). Para Ocampo López (1991):

El arielismo se manifiesta como la expresión de la juventud de América, y en esencia, presenta la originalidad de lo latinoamericano frente a lo anglosajón. *Ariel* es el espíritu propio de Nuestra América, la expresión de su realidad y de su esencia espiritualista. (p. 274)

El mexicano *José Vasconcelos Calderón* (1881-1959), uno de los ideólogos de la revolución mexicana iniciada en 1910, es conocido por su obra *La raza cósmica*, publicada en 1925, en la que habla de Iberoamérica como la raza cósmica del futuro, al abogar a favor del surgimiento de una nueva raza a partir de las raíces indígena, europea y africana, que se van mezclando en el Nuevo Mundo, así como de lo que tendrá que hacer para poder triunfar. Vasconcelos afirma que es el Nuevo Mundo donde la raza cósmica elaborará una cultura de tendencias nuevas, síntesis de culturas; donde la raza cósmica será la definitiva, no será una más. Según este mexicano, el lugar ideal para que se desarrolle es en tierras iberoamericanas.

En temas de integración, para Briceño Ruiz (2012), se presentaron aisladamente algunas propuestas de formación de espacios ampliados, como la de 1857 que consistió en retomar la idea del Libertador en un Tratado de Confederación Continental con una Asamblea Permanente de la Liga de los Estados Latinoamericanos que no fue ratificada por Chile, Ecuador y Perú, países que la habían suscrito, o la propuesta de 1865, que buscaba conformar una Confederación mediante un Tratado de Unión y de Alianza Defensiva discutido por 8 países de Suramérica y Centroamérica, que tampoco se ratificó (p. 32).

Para el también venezolano Oscar Eduardo Fernández Guillén:

Cabe resaltar que hasta finales de la década de 1890 hubo esfuerzos por restaurar la unión política en los Andes. Por un lado, Perú celebró dos Congresos en Lima (1847-1848 y 1864-1865) para fomentar la creación de una liga de Estados hispanoamericanos, amenazados por nuevas pretensiones europeas. Por el otro, hubo intentos por recuperar la Gran Colombia. En Venezuela, José Tadeo Monagas (Presidente entre 1847 y 1858) y Antonio Leocadio Guzmán fueron los líderes abanderados, con iniciativas propias acontecidas en 1831 y 1855 y entre 1859 y 1863, respectivamente. En Colombia, Tomás Cipriano de Mosquera adhirió a la iniciativa de Guzmán y con la Constitución de Río Negro de 1863 abrió la posibilidad de incorporar a Venezuela y Ecuador, cuyos gobiernos rechazaron la invitación. Mientras que, en Ecuador, Eloy Alfaro llevó a cabo el último intento de reunificación en 1898. (Fernández Guillén, 2023, p. 15)

Por su parte, en Centroamérica, se adelantaron también algunos intentos para rehacer la integración entre países del istmo en la década de 1920, aunque sin resultado. Según la profesora costarricense Margarita Silva Hernández:

Hacia 1920, a un año de celebrarse el centenario de la independencia política de Centroamérica, resurgió con gran vigor la idea de reorganizar una nueva confederación. [...] Los gobiernos de la zona asumieron la dirección de la iniciativa y propusieron la realización de la Conferencia de Plenipotenciarios [...] [que] inició sus labores en diciembre de 1920, en San José de Costa Rica. (Silva Hernández, 2014, pp. 39-41)

Pero habiendo tenido listo el tratado de unión entre los 5 países centroamericanos, Nicaragua desistió de firmarlo, aunque el proceso continuó con los otros 4 países.

La Conferencia de San José culminó el 19 de enero de 1921 con la firma del Pacto de unión de Centroamérica por cuatro Estados (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica), cuyos gobiernos se comprometían a llevar a cabo la reconstrucción de la República Federal de Centroamérica mediante bases de justicia y de igualdad. Poco después, los Congresos de Honduras, El Salvador y Guatemala ratificaron el tratado sin modificaciones, pero el de Costa Rica lo rechazó por una escasa mayoría. No obstante, se continuó con la iniciativa y en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, se reunió la Asamblea Constituyente. [...] La República Federal Centroamericana de 1921 terminó de colapsar como resultado del golpe de Estado que puso fin al gobierno de Carlos Herrera en Guatemala, el 5 de diciembre de ese mismo año. [...] el fracaso de este intento menguó el interés por la unión política y marcó el fin de los esfuerzos por establecer un estado de alcance regional o supranacional. (Silva Hernández, 2014, pp. 39-41)

Briceño Ruiz (2012, pp. 36-38) hace referencia a algunas propuestas de integración económica dadas a inicios del siglo XX, como: 1) la de Ernesto Quesada en 1900 que planteaba una unión aduanera entre su país (Argentina) y Brasil; 2) la de Francisco Seeber, en 1903, quien proponía una unión aduanera y política entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay; 3) la de Alejandro Bunge y su grupo de colaboradores de la *Revista de Economía Argentina* en 1909, que buscaba la creación de una Confederación Aduanera entre Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay e incluso Brasil, basada en industrias nacientes e industrialización —la cual fue complementada en 1929 con una propuesta de Unión Aduanera del Sur en un esfuerzo por renovar la iniciativa de 1909—, o 4) la del Plan Pinedo de Argentina en 1940 para la creación de un mercado regional que favoreciera la industrialización, en cuya redacción tuvo importante participación Raúl Prebisch.

El mismo Briceño Ruiz (2007), en una obra anterior, hacía referencia al proyecto de crear en la década de 1940 la Organización Económica Grancolombiana mediante suscripción de la Carta de Quito en 1948, como proyecto ya muy cercano al inicio formal de procesos de integración en los años de 1950:

Desde 1942, Colombia y Ecuador habían apoyado la conformación de un esquema regional de integración, firmando para ello un acuerdo de comercio y navegación. Una vez concluida la II Guerra Mundial, los dos países decidieron crear la Flota Mercante Grancolombiana, a la que se unió Venezuela. En 1948, los gobiernos de los tres países, junto con Panamá, retomaron el proyecto de integración y sus representantes se reunieron en Quito. La Carta que lleva el nombre de la capital ecuatoriana fue un ambicioso proyecto de crear una unión aduanera como primer paso para alcanzar de forma gradual y progresiva una unión económica y fomentar el desarrollo industrial de los países miembros. (Briceño Ruiz, 2007, p. 24)

Fernández Guillén (2023) hace también referencia al mismo proyecto como propuesta de Unión Económica y Aduanera a nivel andino:

Los orígenes inmediatos del Grupo Andino pueden ubicarse en la Conferencia Económica Grancolombiana, promovida por Antonio Parra Velasco, ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano, y celebrada en Quito entre el 24 de julio y el 10 de agosto de 1948. Su intención era crear una Unión Económica y Aduanera (UEA) entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá, al amparo del artículo 31 del Convenio Económico Panamericano de Bogotá que habilitaba la concesión de derechos preferenciales entre Estados partícipes de la misma región económica. (p. 17)

El perfilamiento latinoamericano pasó por varias etapas. En las décadas siguientes al periodo de independencia, los régimenes consolidados fueron inicialmente “caudillistas” y luego de “capitalismo oligárquico tardío” (1870-1930) que, por su carácter autoritario, excluyeron sectores mayoritarios de la población en medio de una inestabilidad política e institucional; esta inestabilidad condujo a movimientos como la Revolución mexicana en 1910 y a los populismos nacionalistas entre 1930 y 1950. Cavarozzi (1999) se refiere a “tres enviones en el progresivo perfilamiento del modelo latinoamericano”: una *etapa oligárquica*, extendida de 1860 hasta la Primera Guerra Mundial —orden social organizado alrededor de un Estado a la vez universalista y excluyente, con una economía integrada al sistema capitalista—; una *etapa nacional-popular*, entre el período entreguerras y la inmediata posguerra — proyecto de sociedad urbana e industrial con una integración política desde arriba—, y la *etapa desarrollista*, entre 1955-1980 —de profundización del capitalismo industrial sobre un proyecto de modernización, tanto económica como cultural— (pp. 121-122).

En la etapa nacional-popular del período entreguerras y la inmediata posguerra, hubo nuevos intentos aislados de integración en los Gobiernos principalmente de Juan Domingo Perón en Argentina y de Getulio Vargas en Brasil, con invitaciones a los vecinos como Chile y otros países suramericanos.

En el plano cultural, en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, poco antes de que comenzasen formalmente los procesos de integración económica en Europa y en América Latina, pensadores como el mexicano Leopoldo Zea (1912-2004), uno de los pensadores del latinoamericanismo,

comentaba: “Nuevamente Iberoamérica empieza a hablar de América como unidad, tal como lo hicieron los próceres de su independencia y antes que los caudillos la dividiesen” (Zea, citado en Rasco, 1975, p. 145). Zea hizo aportes a una filosofía y a un pensamiento propio latinoamericano en la “búsqueda de la formulación de una supranacionalidad cultural y filosófica [...] la visión de Latinoamérica como una ‘cultura de culturas’” (Rivarola, 2012, p. 99). También hizo énfasis en hacer de América Latina una sola nación, en donde “la cultura latinoamericana es la solución personal del latinoamericano ante los problemas universales” (Correa, 2012, p. 146)⁷. Esta importancia de las bases culturales necesarias para realizar la integración la expuso el padre de la integración europea Jean Monnet al manifestar que, vistas las dificultades de la integración económica, en caso de volver a intentarlo, lo haría por la vía cultural antes que por la vía económica (citado en Casas Gragea, 2005, p. 339).

Para terminar, son de destacar estas palabras de Leopoldo Zea refiriéndose a la conciencia que todos deben adoptar para el logro de una integración cultural latinoamericana: “Conciencia que habrá de expresarse en la búsqueda de nuestra identidad cultural pero ya no como búsqueda de esa identidad como miembros de esta o aquella nación, sino como miembros de una comunidad que, sin negarnos como naciones las trasciende” (Zea, 1978, p. 17). Sobre la reconstitución de un pensamiento unitario ante la dificultad de agrupación de nuestro continente, Barrios (2012) opina: “Es necesario brindarle al proceso de integración latinoamericano una autoconciencia histórica reconstituyendo el itinerario de un pensamiento unitario, porque el desfase de la nación latinoamericana consiste en que somos un todo que cuesta totalizar” (p. 59).

Este primer capítulo deja varias ideas fundacionales valederas que han surgido de los primeros proyectos esbozados por los libertadores, quienes lideraron los procesos de independencia en el siglo XIX, y por los pensadores

7 El filósofo mexicano Leopoldo Zea Aguilar es autor, entre otras obras, de *América en la historia*, *América como conciencia*, *El pensamiento latinoamericano*, *Filosofía y cultura latinoamericana* y *Dialéctica de la conciencia latinoamericana* (Ocampo López, 1991, p. 280).

latinoamericanos en la primera mitad del siglo XX. Es conveniente que estas ideas sean consideradas nuevamente al proceder hacia un relanzamiento y una hoja de ruta futura de la integración de América Latina.

Capítulo 2

Ideas fundamentales sobre subdesarrollo, desarrollo e integración latinoamericana

No es una fórmula lo que en realidad se requiere. Es un proceso guiado por una gran persistencia de propósitos. Hay que encontrar ese camino y seguirlo con audacia reflexiva, con la emoción que impulsa audazmente a las grandes acciones.

Raúl Prebisch (citado en Gurrieri, 1982, p. 482)

En lo poco que coinciden las ideas que motivaron la creación de procesos de integración en Europa y en América Latina es en que se iniciaron al tiempo, a finales de la década de 1940 y en toda la década de 1950, pero su formalización se debe a propósitos bien distintos. La integración europea fue creada con un propósito central de paz, luego de dos guerras mundiales y conflictos anteriores en su territorio, para detener los avances del comunismo en Europa occidental y para incorporar un desarrollo compartido del carbón y el acero alemán entre varios países, antes que volviera a ser instrumento de rearme en Alemania. Mientras la integración latinoamericana fue considerada instrumento útil de desarrollo manufacturero que, con la apertura de mercados entre los países latinoamericanos, contribuyera a romper una relación perjudicial de periferia dependiente de los centros del mundo desarrollado.

La integración en ambos continentes surgió luego de un difícil contexto heredado de la primera mitad del siglo XX, con una década catastrófica

debido a la Primera Guerra Mundial (1914-1918), graves desajustes en la economía mundial de desempleo e inflación en la década de 1920, la gran depresión de los años 30 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945; Sunkel, 1970). En la Conferencia de San Francisco de abril de 1945, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ante el fracaso de la Liga de las Naciones promovida por el presidente Wilson tras la Primera Guerra Mundial. Luego de dos conflictos mundiales con enormes pérdidas de vidas y destrucción de grandes magnitudes, 51 países, de los cuales alrededor de 12 eran industrializados o desarrollados, decidieron tratar de evitar o contener nuevos conflictos mediante acciones multilaterales concertadas, negociadas en el recinto de organizaciones internacionales (en este caso, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Fue un momento de generalización de organismos multilaterales que iniciaron el establecimiento de reglas generales según las temáticas asignadas, coincidentes con tesis funcionalistas.

En el plano económico, además del Consejo Económico y Social (ECOSOC), responsable de la implementación de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, la ONU decidió contar con estructuras regionales ocupadas de las condiciones de desarrollo de los países, a partir de 1946, mediante la creación de comisiones económicas para cada continente, como: la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la Comisión Económica para Europa (CEE) —presidida por Gunnar Myrdal—, la Comisión Económica para África (CEPA) y la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en 1948⁸.

La Cepal, establecida en 1948, en virtud de una decisión aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, a pesar de varios intentos de los Estados Unidos por impedir su creación, tuvo papel protagónico en el

8 Según información del sistema de las Naciones Unidas, “las Agencias especializadas son organizaciones internacionales autónomas que trabajan con las Naciones Unidas. Todas mantienen vínculos con la ONU a través de acuerdos negociados. Algunas de ellas existían antes de la Primera Guerra Mundial, otras se asociaron con la Sociedad de Naciones o se crearon casi al mismo tiempo que la ONU, mientras que otras fueron creadas por la ONU con el fin de responder a las nuevas necesidades” (Naciones Unidas, s. f.).

estímulo y surgimiento de la integración latinoamericana. Las categorías de centro y periferia utilizadas en análisis de la época fueron formuladas en el *Estudio económico de América Latina* de la Cepal, en 1949 (Prebisch, 1973). En un entorno mundial de interpretación y formulación de soluciones para el *subdesarrollo* a partir de la década de 1950, la Cepal participó, bajo la dirección del argentino Raúl Prebisch, con su *teoría desarrollista* y sus contribuciones al *estructuralismo* y al *neoestructuralismo* que acompañaron los primeros estudios y propuestas sobre la conveniencia de adelantar en materia de integración un *mercado común latinoamericano*. La Cepal acompañó a los Gobiernos centroamericanos en el primer proceso de integración en el continente en la década de 1950 y acompañó en años siguientes las demás gestiones de integración adelantadas en diferentes regiones (Prebisch, 1959, 1962, 1973, 1983).

En este capítulo, se considera el contexto existente a mediados del siglo XX de ideas interpretativas del subdesarrollo, las reflexiones en esos primeros momentos aportadas por la Cepal a la teoría del desarrollo, los alcances del estructuralismo y el neoestructuralismo y el pensamiento cepalino sobre la conveniencia de un mercado común latinoamericano.

Teóricos del subdesarrollo y sus ideas fundacionales

El contexto mundial de desarrollo e integración latinoamericana en la década de 1950 fue el de la Guerra Fría causada por el enfrentamiento entre el sistema comunista liderado por la Unión Soviética y el sistema capitalista liderado por los Estados Unidos, quienes luchaban por la preeminencia de sus respectivos sistemas a nivel mundial. Esto coincidió con la independencia de muchas naciones, hasta entonces colonias europeas, las cuales conformaron el denominado “tercer mundo” sobre el cual se desarrollaron teorías explicativas de las causas del subdesarrollo y la manera de lograr el crecimiento y desarrollo económico. Todo lo anterior sirvió de contexto en los albores de la integración latinoamericana. Algunas teorías son rescatables en la interpretación de condiciones de subdesarrollo que continúan en algunas partes de nuestro continente y podrían contribuir a las acciones de relanzamiento de la integración latinoamericana y al logro de mejores niveles de desarrollo.

Como un análisis detallado sería muy extenso, hago un breve recuento de algunos autores, temas e ideas centrales sobre el subdesarrollo desde un enfoque estructuralista, para aquellos estudiosos que quisieren retomar dicha materia, con el fin de validar algunos planteamientos de ideas fundamentales que le pueden seguir aportando a la integración y al desarrollo latinoamericanos.

¿Cómo definir el desarrollo económico? Bernard Okun y Richard W. Richardson, autores de *Estudios sobre desarrollo económico*, lo definen:

Como una mejora constante, secular en el bienestar material, que podemos considerar reflejado en una corriente cada vez mayor de bienes y servicios [...] y su estudio está relacionado con modificaciones (sociales, culturales, políticas lo mismo que económicas) que pueden contribuir o impedir el progreso material. (Okun y Richardson, 1964, p. 275)

Es necesario tener en cuenta que el proceso de desarrollo económico es un proceso largo, sostenido y continuado, algo que le ha faltado a los procesos de integración en América Latina para que contribuyesen a un desarrollo efectivo, pues han estado sometidos a interrupciones y discontinuidades permanentes. Al respecto, es útil recordar el planteamiento de Walt Whitman Rostow, el autor de *Las etapas de crecimiento económico*, quien consideraba que

la secuencia del desarrollo económico se considera como compuesta por tres períodos: un período largo (de hasta un siglo y acaso más) en el cual se establecen las condiciones previas para el despegue; el despegue mismo que se define dentro de dos o tres décadas; y un período prolongado en el cual el crecimiento se hace normal y relativamente automático. (Rostow, 1963, p. 136)

Frente a este planteamiento, el brasileño Celso Furtado, compañero de Prebisch en los primeros años de la Cepal, opinaba que “el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber

pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo" (Furtado, 1964, p. 165).

Sobre los criterios para definir el subdesarrollo, las causas y los factores que contribuyeron a este fenómeno, así como las posibles soluciones a problemas del subdesarrollo, el modelo de desarrollo y la causalidad circular, trabajaron autores clásicos como:

- ♦ *Jacob Viner*, autor también de los conceptos de creación y desviación de comercio en las uniones aduaneras de los procesos de integración, quien analizó algunos criterios sobre qué es un país subdesarrollado, basado en aspectos como relación baja entre población y territorio, escasez de capital, relación entre producto industrial y producto total o el hecho de ser países jóvenes o tener recursos naturales y potencial para utilizar más capital y más trabajo, e identificó varios obstáculos en el desarrollo económico (Viner, 1963, pp. 17-22);
- ♦ *Colin Clark*, preocupado por la relación entre aumento de la población y los niveles de vida analizada desde la ley de rendimientos decrecientes en distintas circunstancias, la densidad de la producción agrícola según la tierra cultivable y la densidad de la población de acuerdo con los niveles de fertilidad humana (Clark, 1963, pp. 36-49);
- ♦ *Paul Baran*, autor que reflexionó en torno a la economía política del atraso con consideraciones sobre el desarrollo de un bienestar del capitalismo concentrado en ciertos países del mundo desarrollado, mientras que en los países subdesarrollados introducía las tensiones sociales y económicas del capitalismo, mezcladas con sentimientos de frustración de sus clases medias y populares frente a los efectos de demostración de las economías avanzadas, para lo cual planteó algunas medidas para expandir la renta neutralizada por falta de preparación de sus dirigentes que deben asumir responsabilidades frente al desarrollo (Baran, 1963, pp. 71-81); o
- ♦ *Arthur Lewis*, quien trabajó sobre un modelo de desarrollo económico de industrialización, ahorro, inversión y excedente de trabajo.

Entre otros autores por mencionar que dedicaron estudios al problema del subdesarrollo (Okun y Richardson, 1964), realizaron contribuciones importantes *Simon Kuznets* sobre comportamiento histórico del desarrollo y *Albert Hirschman* sobre política económica en países en desarrollo.

Simon Kuznets reflexiona sobre el crecimiento económico, con una comparación histórica entre países subdesarrollados a mediados de la década de 1950 y la fase preindustrial de los países desarrollados, pues Simon fue de los más preocupados por el desnivel económico que separaba a unos países de otros, reflejado en las variaciones a largo plazo en la distribución desigual de la renta. Dada su contribución al conocimiento de la sociedad, Kuznets insistió en que “sin un mejor conocimiento de las tendencias en la estructura secular de la renta y de los factores que la determinan, nuestra comprensión de todo el proceso del desarrollo económico queda muy limitada” (Kuznets, 1964, p. 258).

Albert Hirschman y sus planteamientos sobre política económica en países en desarrollo consideraba que existía gran disponibilidad de los Gobiernos en acoger la programación del desarrollo económico en planes de desarrollo que les daba mayor gobernabilidad interna y mejores condiciones de acceso a la ayuda internacional. Según Hirschman (1964), varios gobiernos mostraron “junto con una propensión a planificar, una propensión a experimentar e improvisar” (p. 547), sin ir demasiado lejos y demasiado aprisa, lo cual hace necesario el diseño de políticas imaginativas, pero realizables, que fomenten el desarrollo económico en temas como tipos de cambio y asignación de ingresos fiscales o la administración del desarrollo económico con estructuras administrativas que sean funcionales y hagan más estable la política de gobierno (pp. 550-551).

También se destaca el alemán *Hans Singer* con su reflexión sobre los problemas de los países subdesarrollados y sobre los términos de intercambio a nivel mundial entre productos primarios y productos industrializados, correspondientes a los términos globales de intercambio y la relación entre países desarrollados y países en desarrollo (Singer, 1949), temas recogidos igualmente por Raúl Prebisch en sus primeros planteamientos.

Se hace referencia más detallada a los siguientes cuatro autores: el estadounidense nacido en Estonia *Ragnar Nurkse* con sus reflexiones sobre las

características del subdesarrollo y las condiciones para un “desarrollo equilibrado” mediante inversión en una amplia gama de industrias, destacando el papel del ahorro y la formación de capital en el desarrollo económico; el sueco *Gunnar Myrdal*, premio nobel de economía, con sus estudios sobre el principio de acumulación o de la “causación circular acumulativa” (también conocido como círculo vicioso de la pobreza); el asesor de seguridad nacional estadounidense *Walt Whitman Rostow* y su propuesta de distintas “etapas de desarrollo económico”, y, por último, el economista y humanista francés *François Perroux*, con sus reflexiones sobre el papel del desarrollo de “polos de crecimiento” en espacios territoriales políticamente organizados y la importancia de la unificación europea.

Ragnar Nurkse —y su obra sobre características del subdesarrollo, condiciones para un desarrollo equilibrado y problemas de formación del capital (Nurkse, 1955), así como sus posteriores análisis de aspectos internacionales del desarrollo económico— partía del principio de que “un país es pobre porque es pobre”, en el sentido de “las relaciones circulares que afligen tanto al lado de la demanda como al de la oferta del problema de la formación del capital en las zonas económicamente atrasadas”. En estas zonas, “la inducción a invertir se ve limitada por la dimensión del mercado” y “la dimensión del mercado queda determinada por el nivel general de productividad”, el cual a su vez “depende en gran medida de la utilización del capital en la producción”; allí “la dimensión del capital se ve inhibida en un principio por la pequeña dimensión del mercado” (Nurkse, 1963, p. 216).

El aumento de la dimensión de mercado va a ser la base del modelo de desarrollo propiciado por la Cepal en los años de 1950, al incentivar la industrialización de América Latina mediante una integración que, manteniendo el proteccionismo frente al resto del mundo, abriera los mercados latinoamericanos para conformar suficientes economías de escala con dimensiones mayores. Adicionalmente, sigue siendo valedera la idea de Nurkse de que hay que romper el círculo vicioso de la pobreza para acceder al desarrollo, mediante servicios financieros más solidarios para las poblaciones desfavorecidas, a lo cual pueden contribuir políticas públicas conjuntas en los espacios ampliados de la integración.

Gunnar Myrdal parte del punto de vista de que:

Ni la teoría del comercio internacional, ni la teoría económica general fueron concebidas nunca para explicar las realidades del subdesarrollo y desarrollo económicos [...] la explicación radica en los supuestos carentes de realismo en que se ha basado la teoría. Un ejemplo de supuesto carente de realismo lo constituye el del *equilibrio estable*. (Myrdal, 1959, p. 19)

Myrdal considera que casi todos los estudios sobre desarrollo y subdesarrollo han hecho referencia al fenómeno del “círculo vicioso”, en el que un factor negativo es causa y efecto de otros, como lo hizo Ragnar Nurkse cuando se refería a la constelación circular de fuerzas que mantiene a un país pobre en estado de pobreza. Como no existe tendencia hacia la autoestabilización automática del sistema social, como lo plantea la teoría del equilibrio estable, Gunnar Myrdal considera válido el principio de acumulación o de la “causación circular acumulativa” (o círculo vicioso de la pobreza), según el cual:

Normalmente, un cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por lo contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven al sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolo más lejos. Esta causación circular hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado. (Myrdal, 1959, p. 24)

Una buena causación circular sería entonces un ingrediente importante para la multiplicación de beneficios a través de los principios solidarios de los procesos de integración, en los que un mecanismo de desbordamiento como el *spill over* puede contribuir mediante diversas formas de encadenamiento a la difusión y multiplicación de logros y ventajas de la integración, pues como lo dijo Myrdal (1959): “Una relación circular integrada por menos pobreza, más alimentos, una salud mejor y una capacidad mayor para el trabajo sostendría un proceso acumulativo positivo en vez de negativo”

(p. 23). Así mismo: “Dándose la mano y estrechando su poder, los países subdesarrollados, unidos, pueden obtener ventajas que no podrían lograr independientemente” (Myrdal, 1959, p. 83). Por eso, los procesos de integración en América Latina habrían podido lograr más resultados si, en aprovechamiento de una apertura de mercados entre sí y con suficiente proteccionismo frente al exterior como fue inicialmente el regionalismo cerrado desarrollista, se hubiese adelantado una política efectiva de industrialización que justamente disminuyese la alta dependencia de la exportación de materias primas al mundo desarrollado y, con un mecanismo como el del *spill over*, haber trabajado mayores cambios coadyuvantes y procesos acumulativos de encadenamientos de desarrollo manufacturero en la región.

W. W. Rostow, profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), consideró la periodización del desarrollo económico de un país subdesarrollado en tres fases: 1) en la que se adquiere conciencia del problema del desarrollo, 2) en la que se rompe la situación de subdesarrollo y 3) en la que tiene lugar el desarrollo acumulativo del sistema económico. En su obra *Las etapas del crecimiento económico*, hace un análisis del “despegue hacia el crecimiento sostenido” mediante cinco etapas: 1) la sociedad tradicional, 2) las condiciones previas, 3) el impulso inicial, 4) la madurez y 5) el alto consumo en masa, según las particularidades de cada país y en contraposición a la teoría marxista de la historia determinada por fuerzas económicas (Rostow, 1961). En las condiciones previas para el despegue, Rostow (1964) señala la necesidad de que esté acompañado de una transformación política: “Hasta que no ocurra una transformación política definitiva —que organiza las energías, talentos y recursos nacionales alrededor de la tarea concreta del desarrollo económico— es probable que el despegue tenga que posponerse” (p. 228). Esta idea de transformación política también puede ser válida para la implementación de la integración latinoamericana, muchas veces puesta a funcionar sin claridad suficiente sobre la tarea concreta de la integración por desarrollar, los compromisos por asumir y los medios principalmente institucionales para llevarla a cabo.

Adicionalmente, algunos aspectos de la etapa del impulso inicial se podrían considerar similares a los efectos de *spill over* o al efecto derrame o desbordamiento de la teoría del neofuncionalismo en los inicios de la

integración europea o del impulso a la industrialización en el modelo cerrado desarrollista de la Cepal, cuando dice Rostow (1961): “Durante el impulso inicial nuevas industrias se expansionan con rapidez produciendo utilidades, de las cuales una gran proporción se reinvierte en nuevas plantas, y estas nuevas industrias estimulan a su vez” (p. 20). O en otro de sus escritos, un poco después, dice:

El crecimiento rápido de uno o más sectores nuevos manufactureros es un motor potente y esencial de la transformación económica. Su potencia deriva de la multiplicidad de las formas de su impacto, cuando una sociedad está dispuesta a responder positivamente a este impacto. (Rostow, 1963, p. 160)

Sobre la etapa de la madurez, Rostow (1964) señala que “durante la marcha hacia la madurez el proceso industrial está diferenciado, de forma que nuevos sectores predominantes adquieren importancia suplantando a los antiguos sectores que predominaban durante el despegue” (p. 229), lo cual debería igualmente ocurrir en la madurez de un proceso de integración, donde los mandatos realizados deberían haber logrado una transformación sustantiva de los países participantes.

Por su parte, François Perroux fue muy crítico con las políticas económicas hacia los países en desarrollo, ya que no tenían en cuenta suficientemente las situaciones concretas de estos países, pues eran demasiado centradas en los intereses de los países ricos y desarrollados. Consideró que el subdesarrollo no era un fenómeno coyuntural o un atraso, sino un fenómeno estructural que bloqueaba el crecimiento⁹. Perroux desarrolló un sistema de análisis en el que el crecimiento se manifiesta en “polos de crecimiento” (*pôles de croissance*) que incrementan la actividad económica con distintos ritmos y con efectos variables en el conjunto de la economía.

9 Según Briceño Ruiz (2018): “En Europa, particularmente en Francia, surgió una explicación alternativa a la lógica liberal implícita en la teoría vineriana: el estructuralismo francés, cuyos máximos representantes fueron François Perroux y André Marchal” (p. 21).

Estos tienen tasas de crecimiento por encima del promedio nacional y la capacidad de generar crecimiento. Cada centro, siendo un centro de atracción y repulsión, tiene su propio campo que se establece en el campo de todos los demás centros.

Con relación al crecimiento, François Perroux se preguntó: “Crecimiento ¿Con qué finalidad? ¿Con qué miras? ¿En qué condiciones el crecimiento es provechoso? Crecimiento ¿Para quién? ¿Para algunos miembros de la comunidad internacional o para todos?” (Perroux, 1984, p. 40). En su análisis sobre el crecimiento, destaca que este se sucede como una combinación de industrias motrices, polos industriales, actividades geográficamente reunidas e industrias seguidoras, regiones dependientes de los polos de crecimiento. Así, las nociones de espacio económico y polos de crecimiento permiten a Perroux establecer que hay un conflicto entre la tendencia a constituir grandes espacios económicos de las empresas (deslocalización, internacionalización), de las ramas industriales e incluso de los polos de crecimiento, con los espacios políticamente organizados de los estados nacionales. A todo ello, Perroux (1964) lo llama “el conflicto de los espacios de crecimiento engendrados por los polos de desarrollo y los polos de crecimiento y los espacios territoriales políticamente organizados” (pp. 166-167). Según el mexicano Arturo Guillén: “Perroux advirtió que el desarrollo implicaba la cobertura de lo que llamaba *los costos del hombre*, lo que abarcaba la satisfacción, para todos los habitantes de la tierra, de mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura” (Guillén, 2007, p. 493).

En cuanto a integración, Perroux confiere importancia a los esfuerzos de la unificación europea que visualiza construyendo espacios de política común. En procura de avanzar hacia una economía humanizada, la salida es:

La realización de combinaciones nuevas supranacionales, es decir, de innovaciones fundamentales emprendidas entre grupos de naciones
[...] Al proporcionar un sustituto a las competiciones guerreras y al dar un objetivo válido a los esfuerzos del mundo del trabajo, se provocaría un cambio profundo de la atmósfera del esfuerzo [...] el gran objetivo de los pueblos del siglo. (Perroux, 1964, p. 311)

François Perroux aconseja a los países latinoamericanos con una industria algo desarrollada realizar una integración plurinacional con base en “polos de desarrollo” o “polos de crecimiento”, en la que el objetivo de la cooperación regional es crear auténticas “regiones transnacionales” de desarrollo en el interior de las cuales el desarrollo podrá ser recíproco, como corresponde a los objetivos de los procesos de integración.

Estas teorías sobre el subdesarrollo fueron instrumentales en los modelos de integración de América Latina, tal como anota la profesora mexicana Aline Frambes Buxeda:

En la práctica, los teóricos de la integración latinoamericana, al participar en la fundación de la ALALC, MCCA, Grupo Andino, CARICOM, y otros, tuvieron en mente principalmente los postulados de la teoría clásica de “mercados comunes”, la “teoría del desarrollo y la modernización” y la “teoría de la dependencia”. Ello fue necesario con la finalidad de defender la necesidad de la integración como catalizador del futuro desarrollo de América Latina. (Frambes Buxeda, 1993, p. 290)

Interpretaciones del subdesarrollo y el desarrollo y los aportes de la Cepal

El tema del desarrollo agrupa conceptos de crecimiento del ingreso, capacidad productiva y ocupación. La preocupación por el ingreso se originó en la crisis del capitalismo de los años de 1920 y 1930, lo cual llevó a acciones deliberadas de política económica para mejorarlo; en particular, en naciones subdesarrolladas, con situaciones de desfase frente a naciones desarrolladas o industrializadas, que dieron origen en los años de 1950 a distintas interpretaciones del subdesarrollo y de variadas formas para desarrollarse. Para el uruguayo Octavio Rodríguez, “el subdesarrollo se visualiza como un modo de ser específico de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de teorización también específico” (Rodríguez, 2006, p. 53). Por su parte, para Guillén (2007), “se abandonó la idea de que el subdesarrollo era una etapa necesaria anterior al desarrollo y que bastaba con detonar un

proceso de acumulación en el sector moderno para que el atraso pudiera ser superado” (p. 495).

Fueron muchas las maneras de calificar el subdesarrollo. Para Osvaldo Sunkel, fundador y director de la Oficina de la Cepal en Brasil entre 1959 y 1961, y luego desde su creación en 1962, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), las diversas formas se debían a que “el lenguaje corriente utiliza diversos términos como sinónimos para caracterizar un cierto tipo de naciones: países poco desarrollados, o en vías de desarrollo, países pobres, países no-industrializados, de producción primaria, países atrasados y dependientes, etc.” (Sunkel, 1970, p. 15).

En América Latina, los análisis se orientaron a la especificidad histórica de la situación del subdesarrollo proveniente de las relaciones entre sociedades centrales y periféricas, donde el fenómeno de la dependencia “constituye una característica inherente a las estructuras de un sistema subdesarrollado” (Sunkel, 1970, p. 10). Sobre la necesidad de profundizar teóricamente en el subdesarrollo, Furtado (1999), compañero de Prebisch en la Cepal, expresó: “Defendí, entonces, la idea de que resultaba necesario profundizar en la percepción del subdesarrollo como un proceso histórico específico, que exigía un esfuerzo autónomo de teorización” (p. 25).

La noción de centro y periferia va a ser fundamental en los análisis para salir del subdesarrollo e industrializarse. Esta noción es parte integral de la teoría del profesor estadounidense Immanuel Wallerstein sobre el “sistema-mundo”, sistema de economía-mundo capitalista que se expande por la división del trabajo incorporando otras zonas de imperios-mundo, de economías-mundo o de minisistemas, con un flujo de plusvalía de las periferias hacia los centros donde se concentran actividades monopólicas, en alternancia de ciclos de expansión y de estancamiento de la economía-mundo llamados “ciclos de Kondratieff” (Wallerstein, 1993).

Según la “teoría de la dependencia” de la década de 1960, a la que pertenecieron autores marxistas como André Gunder Frank, Arghiri Emmanuel y Samir Amin, y en el campo latinoamericano autores como Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado, Theotonio Dos Santos, Octavio Ianni, Darcy Ribeiro, entre otros, el planeta es considerado como un sistema económico mundial controlado por el capitalismo transnacional,

en el que son importantes las relaciones entre su expansión y las estructuras y formaciones sociales locales¹⁰. Para Cardoso y Faletto (1996), existía una “especificidad histórica de la situación de subdesarrollo” nacida de la relación entre sociedades “periféricas” y “centrales”, lo que condujo a relacionar en un mismo mercado capitalista economías diferentes en su sistema productivo, las que a su vez ocupaban posiciones diferentes en la estructura global capitalista. Para el caso latinoamericano, en ciertos momentos de la historia, España, Gran Bretaña y los Estados Unidos constituyeron los centros del mundo desarrollado de los que hubo una posición periférica de dependencia.

Investigadores como Frambes Buxeda (1993) dividen la teoría de la dependencia en dos corrientes: la escuela “reformista de izquierda” y la escuela “radical de izquierda”. De estas dos:

La primera de éstas se refiere (entre otras tendencias), a los que denominamos desarrollistas cepalinos; múltiples análisis consideran que la discusión sobre la dependencia comenzó con los propios keynesianos de corte nacional-reformista, como Raúl Prebisch. Esta “izquierda reformista” utiliza metodología sobre todo estructuralista, Osvaldo Sunkel, uno de los más progresistas entre ellos, procuró además analizar el papel particular del Estado en relación con el problema de la dependencia. Asimismo, Celso Furtado hizo dentro de esta corriente evaluaciones destacadas sobre el desarrollo histórico económico de América Latina. Estos últimos han mirado a menudo con optimismo las posibilidades de la integración en América Latina. En la Escuela “radical de izquierda” sobresalen autores como André Gunder Frank, Paul Baran, Paul Sweezy y Theotonio Dos Santos y Ruy Mauro Marini, estos dos del Centro

10 Algunos trabajos sobre la teoría de la dependencia, además de las de Cardoso y Faletto ya mencionadas, son los siguientes: “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina” de Theotonio Dos Santos (1976), “La Dialéctica de la Dependencia” de Ruy Mauro Marini (1974), “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina” de Osvaldo Sunkel (1971) y “Dependencia externa y teoría económica” de Celso Furtado (1971).

de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile en los años sesenta. (p. 294)

Aquellos de la teoría desarrollista cepalina, liderados por Raúl Prebisch y Celso Furtado, resultan ser los más representativos e influyentes en el desarrollo teórico de la integración latinoamericana en sus primeros años¹¹, mientras los de la “teoría de la dependencia” asumieron posiciones negativas sobre las posibilidades de la integración de América Latina por su análisis circunscrito a la interpretación marxista de la debilidad de la dirigencia latinoamericana frente a los intereses extranjeros. En este análisis alrededor de formas de dependencia, perseveraron autores fallecidos más recientemente, como el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Aldo Ferrer, de gran y reconocida producción académica.

En sus primeros planteamientos, el argentino Raúl Prebisch, primer secretario general de la Cepal, hacía referencia a la situación de “centros” y de “capitalismos periféricos” debidos a una “propagación lenta e irregular” de la “propagación universal del progreso técnico” (Prebisch, 1973, 1983, 1986, 1987), que “no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a los grandes centros industriales” (Prebisch, citado en Rodríguez, 2006, p. 54), donde “en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*” (Rodríguez, 2006, p. 55). Para Briceño Ruiz (2018):

El informe de la Cepal, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, publicado en 1950, que se atribuye a Prebisch y luego descrito por Albert Hirschman (1968, p. 2) como

11 Es importante recordar, como se vio en el primer capítulo, que las primeras ideas fundacionales sobre integración latinoamericana se desarrollaron en el siglo xix. A este respecto, Briceño Ruiz (2018) invita como punto de partida a “aceptar la premisa, muchas veces olvidada, de que el regionalismo en América Latina tiene larga data, y que es incorrecto, como se hace en buena parte de la literatura, analizarlo a partir de las propuestas de la Cepal de la década de 1950. Ya en el siglo xix se desarrolló en América Latina un fuerte movimiento regional” (p. 146).

el *Manifiesto Latinoamericano*, es un documento fundamental para entender la visión cepalista del desarrollo. Prebisch desempeñó un papel crucial en la elaboración de este documento, en el que por primera vez la Cepal presentó la famosa dicotomía de la economía mundial dividida entre centro y periferia, resultado de la desigual difusión del progreso técnico. (p. 55)

El funcionario en Brasil de la Cepal Ricardo Bielschowsky corrobora lo anterior y recoge esos aportes conceptuales hechos en los primeros años en la Cepal, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, para superar el subdesarrollo y lograr el desarrollo:

En 1949 Prebisch redactó para la Cepal la obra que Hirschman denominaría “*manifiesto latinoamericano*”. Se trataba de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949). Algunos meses después, todavía en 1949, volvería a presentar las mismas ideas, con pequeñas modificaciones en la parte conceptual del *Estudio Económico de América Latina, 1949* (Cepal, 1951a). Y en 1950, Prebisch redactaría los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1950* (Cepal, 1951b), que recibirían el nombre de “*Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*” (Prebisch, 1952). Ese conjunto de documentos contenía ya todos los elementos que figurarían como la gran referencia ideológica y analítica para los desarrollistas latinoamericanos. (Bielschowsky, 1998a, p. 25)

Las implicaciones de dichos planteamientos las recuerda el colombiano José Antonio Ocampo, quien también fue secretario general de la Cepal, al referirse a los aportes prebischiános:

Esto implica, en particular, que no hay “etapas de desarrollo” uniformes, que el “desarrollo tardío” (el “capitalismo periférico”, para emplear su propia terminología) tiene una dinámica diferente al de las naciones que experimentaron un desarrollo más

temprano y se transformaron en el “centro” de la economía mundial. (Ocampo, 2001, p. 1)

Con lo anterior, “dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a nivel mundial” (Ocampo, 2001, p. 2).

Para Furtado (1999), la construcción teórica se desarrolló en dos vertientes:

Por una parte, la visión de conjunto de la estructura de la economía mundial, a partir de la dicotomía entre centro y periferia, que permitió captar la especificidad del subdesarrollo y superar la doctrina *rostowiana* de las etapas del crecimiento económico, que ignoraba las diferencias cualitativas entre las estructuras desarrolladas y las subdesarrolladas. Por otra, la percepción del sistema de poder subyacente tras la economía mundial, que permitió explicar la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio de los productos primarios en los mercados internacionales. En realidad, se trata de una teoría de la dominación, que se encuentra en el origen de la dependencia a la que aludieron más adelante los economistas latinoamericanos. (p. 30)

El pensamiento inicial de la Cepal liderado por Raúl Prebisch constituye todo un paradigma sobre el desarrollo latinoamericano, como lo expresa Adolfo Gurrieri, quien era secretario técnico del organismo y uno de los recopiladores del pensamiento de la Cepal¹²:

No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la Cepal es un paradigma o programa porque constituye un

12 Según Bielschowsky (1998), no solo está el trabajo de Gurrieri sobre la Cepal, sino que “hay muchos trabajos de evaluación del pensamiento de la institución, entre los que cabe mencionar, por ejemplo, los de Hirschmann (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurrieri (1982), Pazos (1983) y Hodara (1987)” (p. 6).

esquema ordenado de un campo problema (el desarrollo latinoamericano) construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada. (Gurrieri, 1982, p. 13)

Para Bielschowsky (1998b), este pensamiento sería una versión propia latinoamericana frente a teorías anglosajonas vigentes en la época:

Sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela «ideológica» de la hegemonía heterodoxa keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo. Los años cincuenta fueron para la Cepal los del auge de la creatividad y de la capacidad de osar e influenciar. Prebisch y la osadía intelectual son sinónimos en América Latina. Apoyándolo, en el seno mismo de la Cepal o en sus cercanías, estarían nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y otros conocidos cultores del conocimiento sobre la realidad latinoamericana. (p. 18)

Según Furtado (1999), el legado que deja el organismo es enorme:

Cualquier reflexión acerca del legado de la Cepal debe partir del reconocimiento de que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó Tercer Mundo. (p. 30)

Al hacer referencia al contenido teórico de la Cepal, Frambes Buxeda (1993) expresa:

La Cepal (Comisión Económica para América Latina), como brazo regional de las Naciones Unidas, recoge parte del pensamiento económico clásico de Ricardo y Adam Smith sobre el comercio mundial

mezclándolo con los postulados de Keynes. Este “*desarrollismo cepalino*” denunciará que la “teoría de las ventajas comparativas” no funcionaba correctamente. Al contrario, se da un deterioro constante de los términos del intercambio que afectan severamente a los países subdesarrollados. El “*desarrollismo cepalino*” recomendará la industrialización como solución; en esta primera fase vía la sustitución de importaciones, y luego de su fracaso, recomendará la integración económica. (p. 291; las cursivas son mías)

Briceño Ruiz (2018) considera, por su parte, válido argumentar que, “para Prebisch, la integración económica regional fue en gran medida un proyecto de industrialización y no un simple mecanismo para promover el libre comercio. La integración económica fue un mecanismo para aumentar la competitividad de la producción industrial latinoamericana” (p. 62). El colombiano Edgard Moncayo relaciona las ideas de industrialización de la Cepal con teóricos estructuralistas del norte, pensadores del subdesarrollo: “Una de las ideas centrales de la Cepal en la época en mención, era que la industrialización constituía la vía más apropiada para salir del atraso y alcanzar altos niveles de desarrollo, con lo cual su posición se acercaba a la de los teóricos estructuralistas del norte, como Kuznets, Hirschman, Myrdal y Kaldor” (Moncayo, 2009, p. 7). En cuanto a no lograr que los centros industrializados transfirieran efectos favorables a las periferias como problema determinante para lograr el desarrollo, Prebisch afirmaba:

Se ha disipado la ilusión de que el progreso económico de los centros se irradiaría hacia el resto del mundo impulsando su desarrollo. [...] Esta es la esencia del problema del desarrollo. Los centros industriales no han tenido ese poder de irradiación que a veces se supuso. Por lo contrario, su poder de atracción es muy grande y creciente. No solamente frente a la periferia sino frente a otros centros de menor progreso económico. (Citado en Gurrieri, 1982, p. 434)

Raúl Prebisch fue enfático en la tendencia al desequilibrio exterior en el curso del desarrollo, tema que planteó como secretario general de la

Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, reunida en 1964:

El hecho es bien conocido. Mientras las exportaciones de productos primarios en general —salvo pocas excepciones— aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer con celeridad, con tanta más celeridad cuanto mayor sea el ritmo de desarrollo. El desequilibrio que así resulta constituye un gran factor de estrangulamiento exterior del desarrollo. (Prebisch, 1964, p. 13)

Sobre la relación de intercambio desfavorable, el recordado profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de origen guatemalteco, Alfredo Guerra-Borges, opinaba que:

Dada la estructura de las relaciones económicas internacionales, el progreso técnico siguió la tendencia a concentrarse en los países industrializados (en el centro), con lo cual se profundizaba la desigualdad de la productividad y los salarios en la periferia, dando origen al deterioro histórico de la relación factorial de intercambio. Es éste el verdadero sentido de una de las principales propuestas teóricas de la Cepal, por lo general utilizada, y a veces estadísticamente controvirtida, con la acepción de relación de intercambio de mercancías. Era indispensable, por consiguiente, cerrar o impedir que se siguiera profundizando la brecha de ingresos entre el centro, que concentraba el progreso técnico, y la periferia exportadora de bienes primarios. (Guerra-Borges, 2001, p. 63)

Para Vacchino (1989):

El criterio principal que debía regir la expansión del comercio intralatinoamericano era el de reciprocidad, en función del cual los bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo se podrían

adquirir de otros países latinoamericanos, pagándolos con un incremento de las propias exportaciones hacia la misma región. (p. 59)

Para Prebisch, se justificaba una política de sustitución de importaciones por parte de la periferia latinoamericana para mejorar su posicionamiento en el comercio internacional:

El objetivo primordial de la política de cooperación económica internacional es que los países de producción primaria crezcan más que los centros industriales, para atenuar así las grandes diferencias de ingreso por habitante. Tal objetivo que está lejos de conseguirse hace indispensable avanzar resueltamente hacia nuevas sustituciones industriales. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 91)

Desde antes de la creación de la Cepal en 1948, América Latina había desarrollado algunos esfuerzos de industrialización propia desde la década de 1930, pues la crisis del mundo desarrollado en esos años, con aplicación de políticas anticíclicas y proteccionistas y la consecuente disminución en las operaciones internacionales, condujo a un proceso acelerado de sustitución de productos manufacturados de importación, situación agravada con las dos guerras mundiales y la crisis económica producida entre ambas, por lo que “la reactivación de la demanda interna se constituye en fuerza impulsora de la actividad industrial en la propia periferia, cuya actividad va paliando las dificultades de acceder a bienes importados” (Rodríguez, 2006, p. 56). Briceño Ruiz (2007) recuerda cómo:

El fin de la guerra permitió la recuperación de los sectores agrícola e industrial en los países desarrollados y provocó una disminución de las exportaciones latinoamericanas hacia ellos. A su vez, esto produjo una reducción de la disponibilidad de divisas y un deterioro en los términos de intercambio de los países latinoamericanos. En este contexto, la propuesta de una integración que favoreciera la industrialización regional era apoyada por los países de la región. (p. 20)

Para Guerra-Borges (2001): “Al contexto internacional del período correspondió un modelo de integración regional orientado hacia adentro, pues en el pensamiento económico de la época tenía mucha fuerza la idea de que la industrialización era el núcleo dinamizador del desarrollo económico” (p. 62); y agrega, en consonancia con lo dicho por Prebisch:

[...] era necesario avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna capaz de producir tanto para el mercado nacional como para las exportaciones; en otras palabras, cambiar el patrón de las exportaciones latinoamericanas incorporándoles productos industriales de creciente contenido tecnológico. La industrialización no se tomaba como un fin en sí misma sino como un medio eficiente para acrecentar la productividad media y, por tanto, el nivel de vida de la población. (Guerra-Borges, 2001, p. 63)

Ocampo (2001) reconoce que “la industrialización fue vista inicialmente como la principal vía de transformación de la estructura productiva —de ‘difusión del progreso técnico’— y la sustitución de importaciones como su principal instrumento” (p. 2). Por su parte, Moncayo (2009) señala las cuatro justificaciones de América Latina tenidas en cuenta por la Cepal para industrializarse:

La industrialización en la visión cepalina, tenía varias justificaciones. Primero, la necesidad de una fuente endógena de crecimiento, frente a la restricción externa derivada del deterioro de los términos de intercambio. Segundo, la importancia de generar cambio técnico, en circunstancias en las que los beneficios del progreso tecnológico se concentraban en los países industrializados. Tercero, la necesidad de aumentar el empleo para absorber la fuerza de trabajo de baja productividad sobrante en la agricultura. Por último, la ampliación del sector moderno, el pleno empleo y el aumento de la productividad y de los salarios contribuirían a mejorar la distribución del ingreso y a superar la pobreza estructural en el largo plazo (Fitzgerald, 1998). En

estas cuatro dimensiones era necesaria una importante intervención del Estado a través de la política comercial, el fomento productivo y la coordinación y planeación de la inversión pública. (p. 7)

Prebisch consideraba la industrialización como exigencia para lograr el desarrollo:

La industrialización progresiva de la América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico, deriva de un hecho simple y conocido: a medida que crece el ingreso por habitante, la demanda de productos industriales tiende a crecer con intensidad mayor que la de productos primarios. Este hecho se debe a las transformaciones de la demanda y de la técnica productiva. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 84)

A propósito del desequilibrio con la industrialización hacia adentro de la sustitución de importaciones, Raúl Prebisch observaba ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo:

La industrialización encuentra dificultades crecientes derivadas de la estrechez de los mercados nacionales y también de este hecho peculiar: cuanto más se sustituye unas importaciones tanto más crecen otras a medida que se acrecienta el ingreso primero, por la mayor demanda de bienes de capital, y en seguida, por los efectos del mayor ingreso. A esta presión vienen añadiéndose desde hace algunos años las consecuencias adversas del deterioro de la relación de precios. (Prebisch, 1964, p. 20)

Y sobre la importancia de realizar importaciones latinoamericanas para contribuir a lograr reciprocidad y desarrollo industrial con la política de sustitución de importaciones, Guerra-Borges (2001) considera que

[...] era de importancia fundamental que la política de sustitución de importaciones no se siguiera operando dentro de compartimentos

estancos; las importaciones que anteriormente procedían del resto del mundo debían adquirirse en otros países latinoamericanos favoreciendo de este modo la cabal realización de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial. (p. 63)

Esta reciprocidad y el desarrollo industrial de aquella época sigue siendo una idea valedera fundacional para la situación actual de la integración de América Latina, donde no se ha podido crear en tantas décadas unas corrientes significativas de comercio intraindustrial en la región, las cuales son un medidor básico de la implementación de un proceso de integración. Y esto es lo que le corresponde hacer a la integración. La falta de continuidad en las políticas latinoamericanas y la ausencia de compromisos políticos reales con la integración explican en buena parte las limitaciones presentadas en el vínculo y aprovechamiento entre política industrial e integración. Además de la necesidad de la industrialización de América Latina a través de un proceso de sustitución de importaciones y de la responsabilidad estatal para superar condiciones estructurales periféricas, los primeros análisis de la Cepal conformaron una matriz analítica de la inserción internacional de las economías periféricas latinoamericanas y de la vulnerabilidad externa que habría que afrontar en el comportamiento del *centro* y de la *periferia*, ante la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, para lo cual habría que desarrollar una política de promoción de exportaciones que necesitaría del entorno de un mercado común latinoamericano.

El estructuralismo

Las anteriores reflexiones sobre el desarrollo de la Cepal se enmarcan en la teoría estructuralista, la cual tuvo en esta Comisión una de sus máximas expresiones a través de las tesis de su secretario general Raúl Prebisch, para quien “la solución del problema de la vulnerabilidad exterior es esencialmente estructural y no anticíclico” (citado en Gurrieri, 1982, p. 90), por lo que es dable hablar de un estructuralismo *prebischiano* clásico orientado a largo plazo (Briceño Ruiz, 2019). Para Rodríguez (2006), los fundamentos del estructuralismo latinoamericano “tienen su componente principal en un

conjunto de ideas básicas debidas a Prebisch, plasmadas en documento de su autoría de fines de 1949 y reiteradas muy poco después en documento de inicio de los años cincuenta” (p. 42). La otra personalidad que acompañó a Prebisch en los planteamientos sobre estructuralismo en la Cepal fue el brasileño Celso Furtado, de quien Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini consideran que “fue uno de los autores brasileños más ligados a las formulaciones teóricas de la Cepal, habiendo sido en verdad uno de sus creadores. [...] Contribuyó incluso en la propia estructuración del cuerpo de conceptos y fundamentos que dieron origen a la teoría estructuralista del desarrollo económico de la Cepal” (Vigevani y Ramanzini, 2012, p. 126).

El análisis estructuralista de las relaciones centro-periferia desarrollado desde finales de los años de 1940 y a partir de 1950, en un contexto interno de la Cepal, enriqueció los análisis sobre maneras de superar las condiciones de subdesarrollo según un método analítico propio, como lo reconoció el entonces secretario general de la Cepal José Antonio Ocampo en la celebración de los cincuenta años de la institución:

Desde los primeros años de la vida de la Cepal, se desarrolló un método analítico propio y un énfasis temático que, con algunas variantes, se ha mantenido hasta nuestros días. El método se vino a denominar con el tiempo “*histórico-estructural*”. Lo distintivo de este método es el énfasis sobre la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas. (Ocampo, 1998, p. 13; las cursivas son mías)

En su intervención ante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1964, Prebisch (1964) afirmaba: “Hay pues una diferencia fundamental en estos movimientos, que es la consecuencia de las diferencias estructurales entre centros industriales y países periféricos y que explica la tendencia al deterioro de los precios” (p. 25). Prebisch (1986) sostenía que, debido a condicionantes estructurales del desarrollo de los países de la periferia, por una parte, existía la tendencia a la caída de

los términos de intercambio de los países especializados en la exportación de materias primas, y por otra, se consolidaban diferencias persistentes en sus productividades como consecuencia de la penetración desigual del progreso técnico entre sectores (véase pp. 479-502). Al referirse a las transformaciones estructurales necesarias para abrir cauce al desarrollo latinoamericano, Prebisch fue claro en reconocer las fallas estructurales sin corregir que lo afectaban, en la medida que alcanzar el desarrollo latinoamericano continúa siendo una tarea pendiente de lograr:

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.
(Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 137)

Sunkel (1970), considerado uno de los padres del estructuralismo, en colaboración con Pedro Paz, publicó *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, en donde se hizo aplicación del método histórico-estructural a la interpretación de la realidad latinoamericana. Esta perspectiva estructuralista planteó que el problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada es “la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad” (p. 37). Según Sunkel (1970), “la industrialización ha significado, sin lugar a duda, una diversificación muy importante de la estructura productiva; sin embargo, no se obtuvo el efecto esperado de esta diversificación en cuanto a reducir la dependencia externa de las economías latinoamericanas” (p. 28). Lo anterior condujo a que se estableciera una corriente de pensamiento latinoamericano estructuralista que hacía énfasis en la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, con el Estado como orientador y planificador.

En este contexto de pensamiento, Raúl Prebisch planteaba la necesidad de cambiar el desarrollo industrial hacia adentro y aumentar la capacidad productiva manufacturera latinoamericana para lograr productividad:

Para lograr el máximo de productividad es indispensable que la producción se especialice y adquiera escala apropiada. Verdades tan conocidas como éstas han sido gravemente desvirtuadas en el desarrollo latinoamericano. [...] La industria se ha desenvuelto hacia adentro, malográndose posibilidades de desenvolver nuevas exportaciones, y la agricultura tiende también a recogerse en sí misma, salvo en el caso de los productos tradicionales de exportación, aunque no siempre. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 75)

Sobre las concesiones negociadas entre los centros y la periferia, Prebisch consideraba lo siguiente:

No se trata de que los países centrales acrecienten sus importaciones provenientes de la periferia sin que ésta aumente en forma equivalente sus importaciones de aquéllos. Pero este aumento sólo ha de efectuarse en aquellas importaciones que favorecen el desarrollo económico y no en aquellas otras que lo perturban al debilitar la industrialización. [...] Un país periférico sujeto a tendencias dispares en su comercio exterior necesita avanzar continuamente en la sustitución de importaciones —y en el estímulo de nuevas exportaciones— hasta corregir la disparidad. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 92)

En cuanto a la crítica que se hace a las medidas de protección, Prebisch no estaba de acuerdo con un cerrado proteccionismo y consideraba que “la protección debe reducirse a proporciones razonables, a fin de restablecer una sana competencia exterior y evitar prácticas restrictivas que, al perjudicar la eficacia productiva, debiliten el ritmo de desarrollo económico” (citado en Gurrieri, 1982, p. 93). Este es un punto importante para rescatar, pues Prebisch siempre ajustó sus consideraciones proteccionistas a “proporciones

razonables”. En otro de sus escritos defendía el estímulo que representa la competencia:

La industria que se desenvuelve en espacios estrechos está destinada fatalmente a una existencia precaria, en desmedro de su función económica y social. Más aún, la elevada protección que esas y otras circunstancias traen consigo, la privan del estímulo vivificante de la competencia y debilitan el esfuerzo hacia la modernización y la eficiencia. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 384)

Con lo anterior se mejoraría la capacidad exportadora hacia el mundo:

El desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo. Una política de estímulo y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar este movimiento. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 89)

Finalmente, con respecto a los aportes de Celso Furtado al estructuralismo, Bielschowsky (2006) resume tres principales aportes analíticos, cuyo análisis sigue teniendo vigencia:

El primero, base del método histórico-estructural, fue la incorporación de la historia brasileña y latinoamericana a las formulaciones estructuralistas. El segundo fue el concepto de que el subdesarrollo en la periferia latinoamericana tiende a mantenerse por mucho tiempo debido a la dificultad para superar sus dos condiciones básicas: el subempleo y la inadecuada diversificación de la actividad productiva. De acuerdo con Furtado, el subdesarrollo no es una simple fase de transición al desarrollo, sino un fenómeno más permanente, cuya superación exige una dedicación política tenaz y prolongada. El tercer aporte consistió en la idea de que la evolución de las inversiones en la periferia está predeterminada por la composición de la demanda, que refleja la concentración del ingreso y de la propiedad. (p. 14)

El neoestructuralismo

En la década de 1980, tuvo desarrollo la corriente neoestructuralista, ante la recuperación del comercio internacional y el mejoramiento de los términos de intercambio a favor de los exportadores latinoamericanos que fueron dejando atrás el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el *dependentismo*, para retornar poco a poco “hacia las posturas estructuralistas pero en una versión renovada de neoestructuralismo” (Casas Gragea, 2005, p. 60). Igualmente, hacia mediados de la década de 1980, incidió el cambio provocado por la aplicación de un modelo de apertura de la economía mundial de acuerdo con los postulados conocidos como “Consenso de Washington”, preconizados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en un proceso de globalización del cual nos ocuparemos en el capítulo 7.

Fueron exponentes destacados del neoestructuralismo los chilenos Ricardo Ffrench-Davis y Fernando Fajnzylber en la Cepal. Refiriéndose a los cambios logrados por América Latina en tres decenios anteriores a la llegada del proceso globalizador, Ffrench-Davis (1988) opinaba lo siguiente:

América Latina cumplió un exitoso proceso de desarrollo a lo largo de tres decenios, entre 1950 y 1980. Pese a serias imperfecciones, logró un crecimiento superior al 5 % anual. En los años ochenta, en cambio, ha exhibido un resultado notablemente inferior. Hoy va en busca de una nueva estrategia de desarrollo, adecuada a su calidad de región ya semi-industrializada y a un escenario económico internacional que, para los años venideros, se prevé distinto al de los decenios precedentes. (p. 37)

Los cambios producidos en el entorno económico mundial los recoge el profesor uruguayo Octavio Rodríguez en estos términos:

A comienzos de los años noventa, y en ciertos casos un poco antes, se produce en América Latina un giro drástico y generalizado en lo que concierne a las políticas económicas. En efecto en poco tiempo, la mayor parte de los países de la región ya se había adherido a

ideas ortodoxas usualmente identificadas como “neoliberales”. Ellas suponen un decidido fortalecimiento del papel de los mercados en la asignación de recursos (esto es la toma de medidas que llevan a su amplia desregulación), la reducción del tamaño y de las atribuciones del Estado, incluida la privatización de empresas y servicios públicos, la adopción de medidas de liberalización del comercio exterior y de los movimientos internacionales de capital y el favorecimiento de la inversión extranjera directa. (Rodríguez, 2006, p. 346)

Este papel de los mercados y la reducción del papel del Estado, manteniéndose la transformación productiva y el objetivo de industrialización, es ratificado por Briceño Ruiz (2018):

Aunque las propuestas originales de Prebisch sobre la necesidad de una transformación productiva se mantuvieron, los mecanismos para lograrlo se modificaron. Se destacó la necesidad de una mayor inserción de América Latina en la economía mundial y aunque el objetivo de la industrialización permaneció, esta no debía ser impulsada por el Estado, sino a través de la lógica del mercado. (p. 74)

Sobre el alcance del neoestructuralismo, Ffrench Davis (1988) precisa que este, a diferencia del estructuralismo, se ocupa del manejo de las variables macroeconómicas de corto y mediano plazo:

El estructuralismo, de vigoroso surgimiento y desarrollo en la interpretación de los problemas de América Latina, recibió una importante influencia del pensamiento keynesiano y poskeynesiano. Por su parte, el neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. (p. 38)

Y sobre los aspectos cubiertos por el neoestructuralismo, señala los siguientes:

Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional. Esto es lo que puede denominarse “neoestructuralismo”. (Ffrench Davis, 1988, p. 39)

El resultado fue el documento de la Cepal *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina* de 1990, considerado documento fundador del neoestructuralismo (Casas Gragea, 2005, p. 61). En este documento, la Cepal (1990) propone recuperar una senda de crecimiento tras la década perdida de 1980, fundamentada en una incorporación acelerada de progreso técnico que permitiera la competitividad externa como criterio básico de eficiencia productiva y la expansión de las exportaciones con agregación de conocimiento apoyado por la innovación, lo que apuntaría a una mejor inserción internacional y a patrones de equidad más adecuados. El entonces secretario ejecutivo de la Cepal Gert Rosenthal planteó ese mismo año, muy claramente, los siguientes parámetros característicos del pensamiento neoestructuralista de la institución:

Hoy como ayer nos convoca el tema de la aplicación del progreso técnico, aunque nos concentremos más, como portadores de la innovación, en los sistemas productivos que en la industrialización como tal. Hoy como ayer, insistimos en las rigideces institucionales y en los obstáculos estructurales que obstaculizan el desarrollo económico, por lo que postulamos que el libre funcionamiento de las señales del mercado no basta para superar todos aquellos obstáculos. Reconocemos, con todo, que es un imperativo de nuestro tiempo redefinir el papel del Estado y adecuarlo a las nuevas exigencias que éste y las sociedades civiles enfrentan. Hoy como ayer, insistimos en la relación asimétrica que existe entre los países del centro y de la periferia, aun cuando nuestra propuesta sobre cómo corregir la asimetría se haya matizado. Hoy como ayer, nos preocupa la equidad y

también la democracia: sostenemos que no hay transformación productiva duradera sin mayor equidad, a la vez que ésta última precisa de la primera. Hoy como ayer buscamos modalidades de intercambio económico que sean funcionales a las estrategias de desarrollo nacional elegidas por los países de la región. (Rosenthal, citado en Casas Gragea, 2005, p. 61)

El interrogante es si una propuesta de esta naturaleza es aprovechable por todas las “economías periféricas latinoamericanas” o si habrá de perpetuarse su condición de periferia en algunas de ellas y se puede deducir como idea fundacional valedera que estos elementos de progreso técnico, eficiencia productiva, competitividad, agregación de conocimiento, innovación y obtención de unas mejores condiciones de equidad seguirán teniendo plena validez en el contexto actual en el que se desarrolla la integración latinoamericana.

En cuanto a las contribuciones de Fernando Fajnzylber en el neoestructuralismo, Rodríguez (2006) considera que son

singulares y enriquecedoras, fuertemente arraigadas en una visión del progreso técnico que se inscribe en el reciente *enfoque neoschumpeteriano* relativo a este tema. Tal visión obliga a considerar la emergencia de una disparidad tecnológica entre centros y periferia, esto es, de ritmos de progreso técnico diferenciados, más rápidos en los primeros que en la segunda. Como es claro, tal disparidad se configura como fuente de la bipolaridad del sistema centro-periferia, en tanto conduce al crecimiento dispar de sus dos componentes. (p. 353)

Fernando Fajnzylber no estuvo de acuerdo con los malos resultados en la distribución de la riqueza, considerando que el proceso de industrialización de América Latina, defendido al inicio por la Cepal, había resultado muy inequitativo, por lo que propugnaba por un patrón de industrialización que permitiese una “más rápida integración de la población marginada y evitasen los derroches de la cúpula social” (Fajnzylber, 1983, p. 171; véase también Briceño Ruiz, 2019). Según Rodríguez (2006):

Fajnzylber entiende que la industrialización constituye el camino ineludible del desarrollo periférico. Ello no obsta para que también cuestione los patrones reales de la industrialización sustitutiva seguidos en la región. En este sentido, entiende que —en parte a raíz de la protección excesiva— la mayoría de las ramas manufactureras se fueron instalando con base en una copia burda de las tecnologías utilizadas en los grandes centros, con descuido del ejercicio de la creatividad y de los procesos de aprendizaje requeridos por el avance tecnológico ulterior. (p. 357)

Sobre los aportes de Fajnzylber, la Cepal, organismo en el cual desarrolló sus trabajos, resume las realizaciones de este autor de la siguiente manera:

Son bien recordadas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su concepción y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mecanismos operen. Igualmente recordadas son sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales. De igual manera se recuerdan sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como “eje de la transformación productiva con equidad”, tal como él lo definía, todo ello adecuadamente expuesto, en la mejor tradición de la Cepal, con lúcidas referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes. [...] La expresión culminante de todo ello es la propuesta de la Cepal, conocida precisamente como “*transformación productiva con equidad*», cuya formulación Fernando Fajnzylber encabezó a principios de la década de 1990 y que ha orientado por muchos años a la Comisión. (Comisión Económica para América Latina [Cepal], 2006, pp. 13-14; las cursivas son mías)

Y concluye la Cepal, en el resumen, antes de dar paso a la obra de Fajnzylber en ese mismo libro:

Si bien los textos compilados en esta obra reflejan las ideas y visiones de Fajnzylber sobre el desarrollo económico de la región en el contexto de los años setenta, ochenta y comienzos de los noventa, que respondían cabalmente al contexto de aquellos años, no deja de ser sorprendente la vigencia de esas ideas en la actual coyuntura de una región que sigue buscando las sendas de un desarrollo que conjugue –en los mismos términos expresados por nuestro autor– crecimiento con equidad. (Cepal, 2006, p. 18)¹³

En 1990, el propio Fajnzylber insistía en la convergencia necesaria entre crecimiento económico y equidad para llenar “el casillero vacío” del crecimiento en estos términos: “Definir con mayor precisión las orientaciones que debieran tener las transformaciones internas requeridas para enfrentar el desafío de América Latina: acercarse al casillero hasta ahora vacío en que el crecimiento económico converge con la equidad” (Fajnzylber, 1990, p. 9). Y agregaba más adelante:

El casillero vacío estaría vinculado directamente con lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la «*caja negra*» del progreso técnico, tema en el que incide el origen de las sociedades latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos y estructurales, cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible. (Fajnzylber, 1990, p. 14; las cursivas son mías)

Otro aporte importante fue el documento de la Cepal publicado en 1994: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, correspondiente al período de regionalismo abierto, en el cual se destaca el componente de

13 Bielschowsky (1998a) destaca estas dos obras de Fernando Fajnzylber: *La industrialización trunca de América Latina* (1983) e *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (1990), cuya primera versión se remonta a 1987 (p. 38).

inserción internacional por “la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (Cepal, 1994, p. 12). La propia Cepal dice al respecto:

En este documento se denomina “*regionalismo abierto*” al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen. (Cepal, 1994, p. 911; las cursivas son mías)

Para Briceño Ruiz (2018), este documento

fue un intento osado de la Cepal de adaptar las propuestas de un regionalismo abierto desarrolladas en la región Asia Pacífico con las ideas neoestructuralistas de transformación productiva con equidad. Con ello se buscaba una vez más, incorporar el tema del desarrollo a los debates sobre integración regional. (p. 75)

Además del pensamiento cepalino sobre el desarrollo de América Latina, Briceño Ruiz destaca la existencia de un pensamiento autonómico sobre el desarrollo latinoamericano, representado principalmente por el argentino Juan Carlos Puig y el brasileño Helio Jaguaribe, y la teoría autonomista desarrollada entre 1970 y 1980, en la que

la autonomía se concibe como la disposición de amplios márgenes de maniobra o de acción propia en el sistema internacional y en los países latinoamericanos, debido a que por su particular inserción en la economía mundial y los problemas estructurales de sus sociedades (escasa diversificación productiva, desigualdad, corrupción), la

región ha dispuesto de bajos márgenes de autonomía en su acción internacional. Una de las motivaciones para impulsar la integración es la creación de instancias y mecanismos regionales que permitan incrementar la autonomía. (Briceño Ruiz, 2018, p. 34)

Los alcances del “regionalismo abierto” que van a enmarcar el desarrollo de los procesos latinoamericanos de integración a partir de 1990 en adelante serán tratados con más detalle en el capítulo siguiente y la incorporación de ideas sobre los cambios en el contexto mundial aportado por el proceso globalizador será analizada en el capítulo 7.

En 1998, en la celebración de los 50 años de la Cepal, su secretario general José Antonio Ocampo se refirió al amplio bagaje de teorías utilizadas en los distintos contextos mundiales vigentes:

La influencia del pensamiento keynesiano y las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas fue decisiva en los primeros años, como lo han sido en los últimos la renovación del pensamiento keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo. (Ocampo, 1998, p. 13)

Ocampo (1998) planteó que la Cepal no defendió a ultranza, como se insiste, el modelo de sustitución de importaciones, sino que lo complementó, tanto con la necesidad de impulsar nuevas exportaciones, como con la necesidad de impulsar la integración:

Como constancia de la institución en su cincuentenario, cabe destacar que la Cepal nunca fue partidaria de la sustitución de importaciones a ultranza, como lo señalan los estereotipos que se han formado de su pensamiento. Por ello, es injusto asociarla a los excesos que caracterizaron este proceso en muchos países, en algunos casos incluso en forma relativamente tardía. Todo lo contrario, desde muy temprano la Cepal fue crítica de los abusos del proceso sustitutivo

y partidaria de combinar ese proceso con la promoción de exportaciones y con ambiciosos procesos de integración regional. (p. 14)

Como idea fundacional, hay que señalar cómo en el mundo actual continúan vigentes consideraciones académicas y ejercicios del poder de ideas del neoestructuralismo en consideraciones de la Cepal y de varios Gobiernos, junto a ideas poskeynesianas reintroducidas después de las crisis financieras del siglo XXI y las consecuencias de la pandemia sobre el modelo económico. Esta vigencia del neoestructuralismo y el poskeynesianismo en el manejo económico es reconocido por el exdirector de la Cepal José Antonio Ocampo en su reciente obra *Entre la academia y el servicio público*, publicada en 2023.

El pensamiento cepalino sobre la conveniencia de un mercado común latinoamericano

En los análisis de la Cepal sobre desarrollo latinoamericano y en la recomendación de adelantar una política de promoción de exportaciones, estuvo presente la idea acerca de la conveniencia de desarrollar gradualmente un mercado común latinoamericano como instrumento de desarrollo, idea fundacional que caracteriza los inicios de la integración en América Latina. Según el costarricense Jaime Delgado Rojas:

El 20 de junio de 1950, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en su III Periodo de Sesiones recomendaba la integración latinoamericana; en aquella oportunidad propuso a los gobiernos que, al formular programas y adoptar medidas de fomento económico, tuvieran “en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, lo propio de nuestra integración a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real. (Citado en Delgado Rojas, 2022, p. 166)

La vinculación de la integración al desarrollo fue puesta también de presente por el mexicano Victor Urquidi, partície en los primeros trabajos de la Cepal en la puesta en marcha de la integración centroamericana, al considerar que:

Una integración completa requeriría suprimir los obstáculos o trabas al comercio y utilizar instrumentos de política económica para facilitar los ajustes, para dar flexibilidad a la estructura productiva dentro del requisito de que debe haber un desarrollo como un todo del área que trata de integrarse. (Urquidi, citado en Correa, 2012, p. 150)

En los debates iniciales al interior de la Cepal entre 1950 y 1960, estuvo claro entonces que la integración era un tema fundamental para superar el subdesarrollo de América Latina y, por ello, los Gobiernos latinoamericanos, en el seno del Comité de Comercio de la Cepal, solicitaron a la Secretaría en noviembre de 1956 la constitución de un grupo de expertos para definir las características del mercado regional. Para el profesor Andrés Rivarola, “no parece casualidad que esto suceda entre 1956 y 1957, el mismo período en que Brasil retoma la senda desarrollista con el nuevo gobierno de Juscelino Kubitschek a partir de enero de 1956” (Rivarola, 2012, p. 92). La teorización cepalina sería la versión regional de la teoría del desarrollo, pues los países subdesarrollados merecían una formulación teórica propia, y el equipo de investigadores vinculado a la institución consideró desde el comienzo unas primeras ideas sobre el papel de la integración como instrumento de desarrollo, traducidas en el apoyo del organismo a los primeros procesos de integración en el continente. Para considerar el apoyo brindado al desarrollo de formas de integración, es conveniente reiterar el papel que jugaron el análisis estructuralista de las relaciones centro-periferia, así como las distintas etapas de evolución del pensamiento sobre desarrollo e integración adelantadas por la Cepal, bajo la conducción de Raúl Prebisch (Rosales, 1985).

En adelante, la institución contribuiría con sus reflexiones adaptándolas a las diferentes etapas o formas de regionalismo vividas en América Latina, indicativas de los diversos cambios y discontinuidades ocurridas en las

ideas sobre integración de acuerdo con el contexto geopolítico y geo económico mundial. En los países centroamericanos, el hecho de haber sido provincias unidas en la primera mitad del siglo XIX mantuvo un espíritu de unidad que se vio reflejado en la década de 1950 cuando se conformó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). A este respecto, Delgado Rojas (2022) señala:

En 1951, los cinco países centroamericanos, herederos de la Federación Centroamericana, habían suscrito su propia carta regional, con el nombre de Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); una organización subregional que se asentaba en un *leitmotiv* reiterado en diversos documentos regionales: el de una añorada unidad frustrada a través de siglo y medio de su historia. Se declaraba, en la Carta de la ODECA, que los países del istmo eran “partes disgregadas de una misma nación, [que] permanecen unidas por vínculos indestructibles que conviene utilizar y consolidar en provecho colectivo. (p. 152)

Rivarola (2012) recoge el espacio de convergencia de pensamiento latinoamericano armado desde la Cepal, que acompañó las ideas iniciales de integración en estos términos:

La Cepal representa un extraordinario espacio de convergencia en el cual Prebisch alcanza una absoluta sintonía con los planes que estaban “en el aire” entre los gobiernos de la región. Logró magistralmente canalizar las propuestas sobre industrialización con modernos planteos de dirigismo estatal (la “programación indicativa”), e incorporar todo en una perspectiva sistémica (centro y periferia) desde la cual surge una explicación racional, tanto para el subdesarrollo como para las alternativas. Dentro de este marco va madurando, tanto en Prebisch, desde la Cepal, como en los gobiernos, la “idea de la integración” como eje de una visión de desarrollo. (p. 92)

Refiriéndose al papel de la Cepal, Guerra Vilaboy (2020) considera “que fue durante cierto tiempo el único órgano de cooperación interestatal

propriamente latinoamericano desde el siglo XIX, propiciando proyectos de integración desarrollistas y otras formas de vinculación entre los países situados al sur del Río Bravo” (p. 47).

La concepción de la Cepal en los documentos originales sobre la integración económica regional era, según Casas Gragea (2005):

[...] como un vector estratégico de ruptura del cuadro, entonces prevaleciente, de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización. (p. 51)

Briceño Ruiz (2018) vincula la teoría de Prebisch y del estructuralismo cepalino con la integración como estrategia de desarrollo:

Para Prebisch, la integración económica se articulaba estrechamente con el desarrollo económico. En este sentido, la visión de Prebisch y la Cepal sobre la integración económica regional era diferente a la propuesta de la teoría vineriana de las uniones aduaneras. No cabe duda de que el mayor aporte de Prebisch y del estructuralismo cepalista fue el vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional. (p. 59)

Superar la estrechez de los mercados nacionales fue lo que se buscó cambiar mediante la utilización de la integración de América Latina como instrumento de desarrollo, idea fundacional que continúa siendo válida, en la medida en que, en la tercera década del siglo XXI, no se ha logrado todavía la convergencia de las aperturas logradas en cada proceso subregional de integración dentro de un solo mercado latinoamericano. Esta relación entre integración y desarrollo es planteada por Briceño Ruiz (2018) en estos términos:

Un aspecto crucial de la propuesta prebischiana fue establecer una relación entre integración y desarrollo: en América Latina la

integración era un mecanismo para promover el desarrollo, en particular la industrialización. Ir más allá del eurocentrismo supone reconocer esa particularidad del regionalismo económico en América Latina, que sigue vigente, pues la transformación productiva es aún una deuda pendiente de las economías latinoamericanas. (p. 66)

El aporte de la integración al desarrollo latinoamericano es recogido por Ocampo (2001), al analizar las principales contribuciones de Raúl Prebisch:

Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos claves para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de competencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados comenzaron a ser evidentes, se vio igualmente como un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional —el mercado común latinoamericano, en la propuesta más ambiciosa, y los diversos procesos subregionales y la ALALC/Aladi— se convirtió, de esta manera, en un elemento decisivo del “modelo mixto” impulsado por Prebisch y la Cepal desde fines de los años cincuenta. (p. 4)

Para Raúl Prebisch, la creación de un mercado común gracias a la integración económica era de vital importancia para el desarrollo económico latinoamericano, lo cual exigía cumplir dos requisitos: la industrialización y la superación de la vulnerabilidad externa, para lograr fortalecer unas economías periféricas y promover su inserción en la economía mundial (Cepal, 1959, p. 330). Prebisch afirmaba:

Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que la de sustituir con producción interna

todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo. (Prebisch, citado en Cepal, 1959, p. 339)

Pero antes de un mercado común latinoamericano, los centroamericanos fueron los pioneros en solicitar la realización de un primer proyecto de integración, para lo cual los representantes de cinco países dirigieron en junio de 1951 un pedido de asistencia técnica a la Cepal. Como lo recordaba Raúl Prebisch en una conferencia en Ciudad de México en 1959, América Latina había antecedido a Europa en la idea de un mercado común, gracias al apoyo brindado por la Cepal de México, liderada por el mexicano Victor Urquidi, a los países centroamericanos, para la creación del primer proceso de integración en América Latina, en esa región, durante la década de 1950. Estas son sus palabras:

El proyecto de mercado común latinoamericano no es por cierto una mera copia o trasunto del mercado común europeo. Nuestras primeras ideas en esta materia surgieron en verdad por obra de la propia evolución latinoamericana antes de que se creyera posible en Europa la realización del Mercado Común Europeo. Ya en el año 1951 surge precisamente en la Ciudad de México la iniciativa de un conjunto de personalidades centroamericanas de crear en el seno de la Cepal el comité de ministros de Economía, de donde habría de surgir más tarde, recientemente, uno de los actos más importantes de la historia económica de la América Latina: el Tratado Multilateral de Libre

Comercio y el Convenio sobre Equiparación Arancelaria suscritos por los cinco gobiernos centroamericanos. (Prebisch, 1959, p. 19)

Sin embargo, algo hubo de influencia de lo que sucedía en esos tiempos en Europa en materia de integración, pues al saberse de la firma del Tratado de Roma en 1957 formalizando la Comunidad Económica Europea, “los países latinoamericanos participantes en la Conferencia Económica Interamericana votaron una resolución que señalaba la conveniencia de establecer gradual y progresivamente un mercado común latinoamericano” (Wionczek, 1964, p. 62). La Conferencia se realizaba en Buenos Aires, también en 1957. Rivarola (2012) opina igual:

El proceso político y económico en Latinoamérica no puede ser visto desprendido de los acontecimientos de Europa, donde se firma el Tratado de Roma en marzo de 1957. Aunque tuvo un efecto inspirador, era también algo alarmante sobre todo en los países sudamericanos que estaban comercialmente más ligados a Europa. (p. 92)

En otra conferencia en Buenos Aires, Prebisch (1959), como secretario general de la Cepal, hacía estas reflexiones sobre la conveniencia para los países latinoamericanos de vincularse mediante un mercado común latinoamericano:

Es otro el camino a seguir ahora. La época en que el crecimiento de estos países estaba impulsado desde fuera ha terminado irreversiblemente. La aceleración del crecimiento depende fundamentalmente del propio y deliberado esfuerzo de estos países, de su firme decisión de combinar racionalmente sus fuerzas vitales en una política de desarrollo, de su aptitud para derivar enseñanzas de su propia experiencia y anticipar previsoramente los hechos por venir, y también en alto grado de su claro convencimiento de que sólo por una vinculación cada vez más estrecha entre ellos —en el ámbito de un mercado común— podrán los países latinoamericanos cumplir sus propios designios de desarrollo nacional. (Prebisch, 1959, p. 127)

El proyecto de mercado común latinoamericano se haría de forma progresiva, sin eliminar totalmente las tarifas arancelarias, en una primera etapa de diez años, al término de los cuales los Gobiernos verían la forma de continuar el proceso. Incluso la Cepal llegó a considerar que los países centroamericanos podrían articularse al mercado común latinoamericano como una unidad económica, teniendo entre ellos un sistema preferencial que iría mucho más lejos que el sistema preferencial latinoamericano.

En cuanto a la integración como tal, Prebisch reconocía la solución parcial que aportaría la consolidación de un mercado común latinoamericano:

La industria se ha orientado exclusivamente hacia la sustitución de importaciones en desmedro de las posibilidades de exportación, tanto de productos industriales como de nuevos productos primarios. El mercado común constituye una solución parcial de este problema. Se ha dado el paso inicial con la creación en Montevideo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y con la unión aduanera centroamericana. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 88)

Prebisch consideraba que la formación de un mercado común latinoamericano abriría oportunidades tanto para estos países como para los grandes centros de tomar decisiones favorables al comercio internacional y al desarrollo económico de la región:

De esas decisiones depende que el desarrollo se oriente hacia dentro en el mercado común latinoamericano, con tanto comercio exterior como el que permita el lento crecimiento de las exportaciones, o que se oriente hacia afuera para desenvolver nuevas formas que contribuyan poderosamente a la industrialización de la América Latina y estimulen a la vez el ascenso de los grandes centros hacia etapas superiores de tecnología y productividad. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 95)

Briceño Ruiz (2012) formuló importantes precisiones sobre el grado de industrialización que se podría alcanzar gracias a la integración en un

mercado común latinoamericano con aprovechamiento de economías de escala, como lo pensaba Raúl Prebisch:

La integración era parte de una estrategia para superar las dificultades originadas por la industrialización con sustitución de importaciones —ISI a nivel nacional. Una industrialización autárquica y sin coordinación o complementación entre los países no era racional para producir bienes intermedios, intensivos en capital, que requerían mercados más amplios, ni para establecer plantas con tamaño mínimo adecuado. Mediante la integración económica se podría en cambio crear industrias regionales capaces de producir bienes intermedios y de capital en condiciones competitivas, es decir plantas de tamaño óptimo para obtener los beneficios de las economías de escala. [...] La integración era entonces un proyecto de industrialización, con el objetivo no de alcanzar en breve tiempo el libre comercio para todos los productos, sino de permitir que la producción de bienes industriales intermedios y de capital pudiera realizarse progresivamente en el ámbito de un mercado común. (p. 40)

Rodrigo Alves Teixeira y Walter Antonio Desiderá Neto también consideraron que lo que la Cepal pretendía a través de los razonamientos de Prebisch era:

La especialización dentro del proceso de industrialización. Esto promovería el aprovechamiento de los beneficios de especialización y de escala entre los países latinoamericanos y la integración de cadenas productivas regionales. Este proceso incentivaría las exportaciones regionales de bienes manufacturados, que podrían impulsar la industria en la región con mayor productividad y reducir la vulnerabilidad externa, inherente a las economías de exportación primaria. Así, las ideas de Prebisch fueron mucho más sofisticadas de lo que sus críticos suelen hacer parecer. (Alves Teixeira y Desiderá Nieto, 2012, p. 15)

Para Bielschowsky (1998a), en otra de sus recopilaciones de ideas de la Cepal, afirma que:

La argumentación cepalina a favor de la ALALC contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional. Y lo que es más importante, conforme se lee en las secciones introductorias del texto cepalino inaugural sobre el tema (Cepal, 1959), el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo. (p. 27)

Ya en un Informe de 1959 de la Secretaría Ejecutiva de la Cepal sobre la significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina, reflexionaba de esta manera sobre los alcances del mercado común latinoamericano:

El mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco. No había —ni tenía por qué haber— estrechas relaciones económicas entre aquéllos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano. (Cepal, 1959, p. 4)

Como una propuesta cepalina de integración más allá de lo comercial, la cual podía involucrar un cambio estructural de más fondo, es sugerida por Alves Teixeira y Desiderá Neto (2012):

La propuesta cepalina de integración para América Latina, lejos de buscar sólo una apertura comercial del tipo *second best* (como señala Viner), era mucho más ambiciosa, pues pretendía en última instancia ayudar (o incluso posibilitar, en el caso de las pequeñas economías) el cambio estructural de las economías latinoamericanas, con un fuerte componente de cooperación y de coordinación de las políticas económicas. (p. 19)

Pero el mercado común latinoamericano nunca se concretó y en 1960 lo acordado por los Gobiernos fue iniciar actividades de integración con una zona de libre comercio: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), entre México y los países sudamericanos, luego que cuatro países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), que constituyan más de la mitad del comercio intrarregional de América Latina, optaran más bien por una zona de libre comercio que satisfacía al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), fórmula a la que adhirieron los demás sudamericanos y México (Guerra-Borges, 2012, p. 205).

Desde los primeros momentos se llevó a cabo en la Cepal la discusión sobre la conveniencia de un mercado común latinoamericano. Ante las dificultades para ponerlo en práctica, se procedió a brindar regionalmente apoyo a las primeras formas de integración a partir de 1951, tanto en Centroamérica —atendiendo el interés de integrarse manifestado por estos Gobiernos, con la conformación de un Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano para tal fin—, como en el resto del continente, al decidir los Gobiernos comenzar en 1960 con un área de libre comercio con la presencia de México y de los países sudamericanos. Mientras México había estado de acuerdo con la idea de un mercado común y tuvo una activa participación en el documento de propuesta, no lo acompañaron los cuatro

países del cono sur: Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, que mantenían convenios con controles de cambios y otras medidas, con lo que tendrían que reformular acuerdos comerciales preexistentes. Por esta razón, se inclinaron pragmáticamente por una zona de libre comercio con la creación de la ALALC. Otros países como Colombia o Chile tuvieron políticas ambivalentes de aceptación de ambas circunstancias de mercado común y de convenios, mientras países pequeños como Ecuador no quisieron correr el riesgo de quedar marginados (Salgado, 1979; Rosales, 1985; Barbosa, 1991; Rodríguez, 2004; Briceño Ruiz, 2007).

A esto se redujo el comienzo de los primeros procesos de integración realizados a finales de la década de 1950 e inicios de la década de 1960: uno a nivel centroamericano, con gran asistencia técnica de la Cepal para la concreción del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y otro, en el resto del continente, agrupando a México con los países suramericanos, en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, sustituida en 1980 por la actual Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

El investigador argentino Roberto Bouzas es crítico en relación con los resultados obtenidos en materia de integración, al considerar que

el “gran diseño” que impulsó las iniciativas integracionistas en la década del sesenta (el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Área de Libre Comercio del Caribe) sucumbió bajo el peso de la baja interdependencia, las diferencias de intereses, las asimetrías estructurales y de política y las dificultades para arbitrarlas. (Bouzas, 2017, p. 75)

El objetivo de alcanzar un área de libre comercio en toda la región (el objetivo original de la ALALC) nunca fue alcanzado¹⁴. Iniciativas más

14 Sin embargo, para los organismos de integración, no se puede considerar que el reemplazo de la ALALC por la Aladi haya supuesto un total fracaso del primer esfuerzo latinoamericano de integración, pues se logró que la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de la región se duplicara entre 1961 y 1980 al pasar de un 7 % a un 14 % (Aladi, 1983).

ambiciosas de unión aduanera como Mercosur, la Comunidad Andina, el MCCA o el Caricom también quedaron a mitad de camino o se desintegraron directamente, haciendo a un lado sus compromisos sustantivos (Bouzas, 2017, p. 76).

No se debe olvidar el efecto nefasto en la integración y en el desarrollo de América Latina causado por la grave crisis de la deuda externa en la década de 1980. A este propósito, Edgard Moncayo resume los efectos principales así:

La devastación que produjo la crisis de la deuda de los años ochenta (s. xx), incluyó el resquebrajamiento de las vigas maestras del modelo de desarrollo que venía siguiendo América Latina hasta ese momento: industrialización sustitutiva, intervención del estado e integración económica. (Moncayo, 2009, p. 17)

Y agrega más adelante:

En el contexto descrito era apenas natural que el modelo de integración orientado a ampliar la sustitución de importaciones a escala regional también entrara en crisis. Una verdadera “crisis de identidad”, porque sin metas superiores de industrialización y sin dirección activa del estado, la integración quedó a la deriva. (Moncayo, 2009, p. 18)

La propuesta de modelo “cepalino desarrollista” o “autonomista”, como lo denomina Briceño Ruiz (2007), no tuvo cumplimiento pleno:

Si se analiza la manera como se desarrolló este proceso es posible observar que las propuestas cepalistas de industrialización mediante la integración nunca fueron aplicadas en su totalidad. Por el contrario, predominó una extraña mezcolanza entre las ideas cepalistas y un comercialismo y pragmatismo que terminaron dominando el proceso. Vacchino señala que el diagnóstico estructuralista se combinó con un funcionalismo pragmático con la intención de compatibilizar las políticas nacionales de desarrollo industrial con el proyecto de

integración. En ese sentido, se aceptó el programa comercial porque significaba nuevos mercados para las industrias ya establecidas, aunque se alejaba de la propuesta que planteaba que la integración sería un mecanismo para crear nuevas industrias regionales, o para desarrollar aquellas que estuviesen en una fase incipiente. (p. 49)

De todos modos, es importante considerar la actualidad que los planteamientos de Prebisch tienen para el relanzamiento o la profundización de la integración latinoamericana, cuando América Latina debe desarrollar unos niveles adecuados de industrialización de los que todavía carece, mediante el desarrollo de comercio intrasectorial aprovechando economías de escala, con la herramienta de cadenas regionales de valor, las cuales contribuirían a sus necesidades de desarrollo. En esto, Alves Teixeira y Desiderá Neto (2012) coinciden al referirse a los planteamientos de Prebisch:

El enfoque de esta apertura regional estaba, por lo tanto, no en el comercio intersectorial de la teoría de las ventajas comparativas, más en el comercio intrasectorial, con el objetivo de la constitución de cadenas de valor en la industria regional. (p. 16)

Al cambiar el contexto mundial a finales del siglo XX, de un entorno cerrado proteccionista a un entorno abierto y competitivo, la Cepal, en la presentación de su documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* de 1994, formulaba los siguientes interrogantes sobre la integración en América Latina, varios de los cuales todavía no han tenido respuesta y deben seguir siendo considerados para avanzar en su instrumentación:

¿Por qué se debe favorecer la integración? ¿Qué tipo de integración es el que hay que propiciar? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura? Otras interrogantes son de carácter más concreto. Por ejemplo, ¿en qué se diferencian los «nuevos» esquemas de los adoptados en los años sesenta y setenta? ¿Cómo se concilian los objetivos de la política

económica nacional con los compromisos integradores? ¿Conviene promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, o es preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión expresa de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana? Estas y otras incógnitas deben ser resueltas para evitar que se traben los acuerdos ya concertados y para continuar avanzando en su instrumentación. (Cepal, 1994, p. 1)

Reitero que estos interrogantes de la década de 1990 siguen siendo válidos como ideas fundacionales, y corresponde a la Cepal y a organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal) y al CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, así como a los Gobiernos, a los académicos y a las nuevas generaciones, darles respuesta en una perspectiva de desarrollo económico, a la cual debe contribuir la integración, pues no se limita a la reducción de tarifas y barreras al comercio, sino a temas de política industrial, integración productiva, infraestructura, políticas sociales, avances tecnológicos, medidas ambientales, etc., como corresponde a una integración multidimensional, de la cual se tratará en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Pioneros de la integración de América Latina, evolución del regionalismo latinoamericano y elementos conceptuales sobre integración

Este capítulo se inicia con la presentación de los pioneros de la integración latinoamericana, cuyas ideas correspondían en los años iniciales al proceso desarrollista vivido por América Latina analizado en el capítulo anterior. Se continúa con la presentación de las diferentes etapas del regionalismo latinoamericano, influenciado en muchas oportunidades por el contexto político de los presidentes en ejercicio y por el modelo económico prevaleciente a nivel mundial. Se finaliza con el marco conceptual de definiciones de la integración en Europa y en América Latina, así como de las diferentes etapas o formas de integración y el necesario multilateralismo que debería acompañar el funcionamiento de la integración en cualquier continente.

Pioneros de la integración de América Latina

Ha habido todo tipo de pioneros de la integración latinoamericana, no obstante, unos, en su función de gobernantes, han sido presidentes que impulsaron los procesos de integración, tanto en su creación, como en momentos de relanzamiento, pues ningún proceso latinoamericano ha tenido continuidad. Algunos han sido gobernantes de un fuerte sistema presidencialista —incluso en varias ocasiones caudillista—, cuyo poder se ha traducido la mayoría de las veces en visiones personalistas en las que han primado los intereses nacionales antes que los de la integración. Solo se cuentan algunas

excepciones de gobernantes auténticamente integracionistas, como el presidente de Chile Eduardo Frei Montalva —de quien se recogen algunas ideas fundacionales— Rafael Caldera de Venezuela, ambos provenientes de la democracia cristiana en América Latina

Para estudiosas como la colombiana Alicia Puyana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Méjico), el proyecto de integración latinoamericana fue “concebido por un grupo más o menos cerrado de políticos reformistas conscientes de la necesidad de reformas socioeconómicas con el fin de aliviar los problemas del subdesarrollo” (Puyana, 1983, pp. 250). Son de destacar los gobernantes que dieron nacimiento a los procesos de integración o que participaron en su relanzamiento. Para el caso de la integración andina, en la creación del Pacto o Grupo Andino gracias al Acuerdo de Cartagena, en la década de 1960, lideraron el interés integracionista los presidentes Carlos Lleras Restrepo de Colombia, Eduardo Frei Montalva de Chile y Rafael Caldera de Venezuela, mientras en los demás países se presentaba inestabilidad política y falta de continuidad de sus gobernantes. Aun así, el proceso arrancó en mayo de 1969 con Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con el posterior ingreso de Venezuela, país donde, a pesar de la voluntad integracionista del presidente Caldera, hubo varios sectores productivos que se opusieron al ingreso de su país desde 1969¹⁵.

Fernando Sanz Manrique, exmiembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), señala:

La estrategia de integración latinoamericana puesta en marcha por Carlos Lleras Restrepo desde la presidencia de Colombia reorientó la política internacional de la región al lograr establecer el conjunto de Acuerdos andinos que conformó el proyecto de integración más avanzado del mundo después del correspondiente al continente europeo. El presidente Lleras comprendió con claridad meridiana que

15 Los presidentes que intervinieron previamente en las primeras conversaciones que llevaron a la creación del Pacto Andino mediante la “Declaración de Bogotá”, suscrita el 16 de agosto de 1966, fueron los presidentes Eduardo Frei de Chile, Carlos Lleras Restrepo de Colombia y Raúl Leoni de Venezuela.

únicamente la unión de nuestros países podría sacar definitivamente a los pueblos latinoamericanos del atraso social y económico y de la dependencia de las grandes potencias. (Sanz Manrique, 2009, p. 26)

Años más tarde, el relanzamiento de la integración andina, a comienzos de la década de 1990, fue motivo para que los presidentes de ese entonces César Gaviria Trujillo de Colombia, Carlos Andrés Pérez de Venezuela, Alberto Fujimori de Perú, Rodrigo Borja de Ecuador y Jaime Paz Zamora de Bolivia dieran muestras de un gran compromiso político con la integración, al participar activamente en las discusiones de los objetivos y las metas establecidas en los Consejos Presidenciales andinos realizados entre 1989 y 1992 para la reactivación de la integración subregional andina en respuesta al fenómeno de apertura de la economía mundial, tal como se analizará en el capítulo 6.

En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), a comienzos de la década de 1990 y en un contexto de apertura, los presidentes de ese entonces Carlos Menem de Argentina, Fernando Collor de Mello de Brasil, Andrés Rodríguez de Paraguay y Luis Alberto Lacalle de Uruguay dieron nacimiento al proceso de integración del cono sur, previas discusiones entre Argentina y Brasil y la invitación a que se sumaran Uruguay y Paraguay, lo que marcó desde el principio la existencia de gran asimetría entre los países participantes en este proceso.

En el caso de la Alianza del Pacífico (AP), impulsada en 2011 por el presidente de Perú Alan García Pérez, el 6 de junio de 2012 se constituyó la Alianza gracias a la firma del correspondiente tratado por los presidentes de entonces Sebastián Piñera de Chile (q. e. p. d.), Juan Manuel Santos de Colombia, Felipe Calderón de México y Ollanta Humala de Perú. Con la constitución de la AP, se iniciaron los acercamientos de un proceso latinoamericano a la región de Asia Pacífico que han jalonado el desarrollo en el siglo XXI.

De otra parte, ha habido la participación de convencidos integracionistas en los equipos técnicos de los órganos de integración que sería muy largo enumerar aquí, especialmente, en el caso del Grupo Andino, por las competencias exclusivas de formulación de propuestas a los Gobiernos que tuvo este proceso durante las primeras décadas. Esto ha sido un aporte de la

tecnocracia al desarrollo de una integración que contribuya a un desarrollo consensuado de América Latina¹⁶.

En lo relativo a organismos latinoamericanos, se seleccionaron algunos de los principales pioneros de la integración latinoamericana como Raúl Prebisch de Argentina, Felipe Herrera de Chile, José Antonio Mayobre de Venezuela y Carlos Sanz de Santa María de Colombia, señalados por el también pionero, el brasileño Celso Furtado:

Una vigorosa defensa de las tesis integracionistas se encuentra en las proposiciones a los presidentes latinoamericanos, presentadas conjuntamente en respuesta a una carta del presidente Frei de Chile, por cuatro dirigentes de organismos internacionales que actúan en la región: José Antonio Mayobre (Cepal), Felipe Herrera (BID), Carlos Sanz de Santa María (Alianza para el Progreso) y Raúl Prebisch (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Ilpes). (Furtado, 1968, p. 243)

En el *Documento de los cuatro* de 1965, se propuso un plan de acción para lograr, en palabras del chileno Felipe Herrera, “la creación de un verdadero y operativo mercado común latinoamericano con la participación de todos los países al Sur del Río Grande” (Herrera, citado en Casas Gragea, 2005, p. 78).

Los trabajos de la Cepal se desarrollaron en medio del acompañamiento del BID y del lanzamiento de la propuesta de la Alianza para el Progreso por parte del gobierno de los Estados Unidos y fueron precisamente dirigentes de estos organismos los responsables de dar impulso inicial a la integración latinoamericana. De los cuatro pioneros citados por Furtado, el más destacado fue el argentino Raúl Prebisch, quien desarrolló desde la Cepal planteamientos

16 En este capítulo se presentan algunas ideas fundacionales de los tres miembros iniciales de la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac): Felipe Salazar Santos de Colombia, Salvador Lluch de Chile y Germánico Salgado de Ecuador, pero son muchos los aportes de otros miembros de la Junac que sería muy extenso mencionar aquí. Sin embargo, en esa fase inicial de la Junta, destaco en particular a Patricio Leiva y a Augusto Aninat de Chile, y en las negociaciones iniciales por parte de Colombia, a Jorge Valencia Jaramillo, a Raúl Arbeláez Uribe y a David Barbosa Mutis. ►

conceptuales de apoyo a la integración latinoamericana, adicionales a otros pensamientos suyos recogidos en el capítulo anterior sobre subdesarrollo y desarrollo, periferias, relaciones desfavorables de intercambio, política de sustitución de importaciones, industrialización y mercado común latinoamericano.

Raúl Prebisch (1901-1986)

De la historia de Raúl Prebisch (figura 2), secretario ejecutivo de la Cepal entre 1950 y 1963, se destacan los siguientes hechos:

La historia de Raúl Prebisch y la de la Cepal como institución están estrechamente vinculadas. Prebisch ingresa a la Cepal poco después de su creación en 1948 y, al redactar en 1949 lo que posteriormente se conocería como el Manifiesto de la Cepal, marcará la pauta de la reflexión teórica de las décadas siguientes y liderará el trabajo de algunos de los intelectuales latinoamericanos más brillantes de la época, a quienes había logrado atraer a la institución.

[...]

Prebisch ingresó a la Cepal en 1949, poco después de la creación de esta en 1948 y desde ese momento hasta su muerte en 1986, la relación entre la institución y la persona fue muy estrecha: Prebisch se identificaba plenamente con la Cepal y esta con las ideas suyas y de un grupo de colaboradores muy cercanos. Fue él quien redactó el documento fundacional, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, que posteriormente fue conocido como el Manifiesto de la Cepal, y que sentó las bases del enfoque centrado en las particularidades del desarrollo de los

◀ Ya en épocas más recientes, destaco a Pedro Carmona Estanga de Venezuela —protagonista y partícipe en diferentes etapas de la integración subregional—, Edgard Moncayo Jiménez, Jaime Salazar Montoya, Fernando Sanz Manrique o José Manuel Cárdenas (q. e. p. d.); compatriotas de Colombia con quienes tuve ocasión de interactuar en mis seis años de trabajo en Lima (1987-1993) en la Junta del Acuerdo de Cartagena, o Grupo Andino, hoy Comunidad Andina (CAN).

países de la periferia del sistema mundial, especializados en la producción de materias primas y alimentos.

[...]

Prebisch y la Cepal se involucraron también activamente en los diversos procesos de construcción de instituciones supranacionales, en especial en las iniciativas emprendidas para promover la integración económica regional. Si bien en una primera etapa la Cepal dio mayor énfasis a los problemas de las relaciones externas y a la inserción internacional de la región, para poco después centrarse intensamente en la necesidad de lograr la integración latinoamericana para así superar la estrechez de los mercados internos y potenciar políticamente a la región, ya en la década de 1960 el análisis de los problemas estructurales, económicos y sociales internos de diversa índole fue ganando terreno en las preocupaciones, estudios y políticas.

El transitorio abandono que hizo Prebisch de la Cepal en 1963 para asumir la presidencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), más que un alejamiento fue la conquista de un campo que permitiera una mayor irradiación y promoción de las ideas y las políticas que se venían gestando en la Cepal. Más aún, se puede sostener que la propia creación de la UNCTAD fue posible en gran parte gracias al despliegue de la labor de la Cepal en años anteriores.

Luego de su paso por la UNCTAD, Prebisch retornó a la Cepal para hacerse cargo con gran energía de la dirección del ahora Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), organismo de investigación y capacitación que forma parte de la Cepal. También mantuvo sus vínculos como asesor de la Cepal. (Cepal, 2024)

Figura 2. Raúl Prebisch



Nota: tomada de Cepal (s. f.).

En un reconocimiento a sus contribuciones, la Cepal publicó en 1987 *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, en el cual se expresa lo siguiente:

El Dr. Prebisch siempre concibió sus ideas como instrumentos para transformar la realidad; deseaba que América Latina llegase a ser desarrollada, moderna y democrática y para ello elaboró teorías, fundó y fortaleció instituciones y bregó en todos aquellos campos en los cuales creyó que su intervención sería útil para alcanzar aquellos objetivos. (Cepal, 1987, p. 8)

Sobre la necesidad de una visión de largo alcance para lograr el desarrollo, Raúl Prebisch hacía esta reflexión: “Las soluciones de fondo no dimanan espontáneamente de la contienda de intereses y aspiraciones, sino que requieren una visión esclarecida y de largo alcance que sólo puede lograrse por un proceso intelectual de dilucidación de los grandes problemas” (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 448).

Sobre el sentido del interés común de los países latinoamericanos, Raúl Prebisch reflexionó así: “[...] suele aflorar de un modo circunstancial y episódico: ciento cincuenta años de elocuencia sentimental y volátil, de angustioso divorcio entre conmovedora retórica y realidad pertinaz” (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 478).

Raúl Prebisch tuvo especial preocupación por que Latinoamérica encontrase sus propios caminos de desarrollo, valiéndose “inteligentemente de lo que se piensa afuera” para formar un pensamiento propio. Así lo expresó Prebisch:

Nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Valgámonos inteligentemente de lo que se piensa afuera y de la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento. No se circumscribe esto al campo económico. Nuestro problema vital es muchísimo más amplio, pues no podemos olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni podríamos dejar de proyectar también la imagen de lo que quisiéramos que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones. (Citado en Gurrieri, 1982, p. 151)

El anterior llamado de Raúl Prebisch queda a consideración de los responsables de los procesos de integración latinoamericanos y de las nuevas generaciones de académicos interesados en la integración. Allí se sugiere la validez de valernos inteligentemente de las experiencias y de lo que se piensa afuera como elemento formativo del propio pensamiento, que es lo que se pretende en esta obra al considerar el referente de la integración europea para que la integración latinoamericana siga sirviendo de instrumento de desarrollo.

Al referirse a los obstáculos al mercado común latinoamericano y a todo lo que había en juego, en la década de 1960, el llamado de Prebisch a construir de nuevo tiene mucha aplicación en el contexto actual de la integración latinoamericana:

[...] la historia está llamando impacientemente a la América Latina para ofrecerle, en medio de un mundo de antagonismos y contradicciones, la oportunidad única de construir de nuevo y proyectar su propia imagen, recia y auténtica, en el proceso irreprimible de las grandes transformaciones. (Citado en Gurrieri, 1982, p. 227)

Este es el reto para América Latina. Su legado debe mantener vigencia y revisarse a futuro, como lo señalaba el secretario ejecutivo de la Cepal en 1986 Norberto González:

El legado de Prebisch tiene que mantener su vigencia mediante una renovación permanente como la que él realizó durante su vida. Este pensamiento tiene que mantenerse vivo mirando hacia el futuro, revisándose y transformándose a medida que penetramos más en el conocimiento de la realidad y a medida también que esta realidad va cambiando. (González, citado en Cepal, 1987, p. 12)

Celso Furtado (1929-2004)

Furtado fue casi por diez años director de la División de Desarrollo Económico de la Cepal, en donde empezó a trabajar en 1949 (figura 3). En Cambridge, Inglaterra, invitado por el profesor Kaldor, Celso trabajó sobre la teoría del desarrollo que, en buena parte, quedó recogida en su obra *Formación económica del Brasil*, publicada en 1959. Esta obra tuvo como antecedente, entre otros más, su tesis doctoral de 1948 realizada en París, y a esta obra se le agregan más de veinte libros (Vidal, 2001).

De 1959 a 1964, Celso ocupó diversos cargos en el Gobierno de Brasil, entre ellos, el de director general de la Superintendencia para el Desarrollo

del Nordeste del Brasil (Sudene). De 1986 a 1988, fue Ministro de Cultura. Fue uno de los fundadores de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y, desde finales de la década de 1970, participó en varias comisiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

En una de sus obras cuenta lo siguiente:

Cuando arribé a Santiago de Chile para trabajar en la Cepal, habiendo ya vivido en Europa, tenía cierta noción de la importancia de los aspectos en la realidad económica. Pero no fue sino hasta que Prebisch asumió el mando de la Comisión cuando advertí que teníamos la posibilidad de hacer cosas realmente importantes. (Furtado, 1999, p. 22)

Según Gregorio Vidal (2001), uno de los temas que investigó fue el de la disyuntiva entre confiar para todo en el mercado o tener una política de industrialización. Igualmente, un aporte destacado de Celso Furtado, junto con otros pensadores latinoamericanos, es el de la formulación del concepto de Estado desarrollador. Furtado se sitúa en el terreno de la propuesta de François Perroux que afirma que una sociedad desarrollada es aquella que puede enfrentar positivamente el problema de los costos del hombre, como se vio en los conceptos principales del pensador francés (Perroux, citado en Guillén, 2007, p. 493).

Sobre la importancia que el brasileño Celso Furtado le asignaba a los principios teóricos de la integración y a la planificación de la integración, se destacan los siguientes:

(...) la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de integración una forma avanzada de política de desarrollo. La planificación de la integración surge, así, como la forma más compleja de esta técnica de coordinación de las decisiones económicas. Tratándose de economías subdesarrolladas, la integración no planificada lleva necesariamente al agravamiento de los desequilibrios regionales, esto es, la concentración geográfica de la renta. (Furtado, 1974, p. 283)

Figura 3. Celso Furtado



Nota: tomada de Begosso (2019).

Una idea fundacional valedera de Furtado es la de que la política de integración constituye una forma avanzada de política de desarrollo, lo cual se reiterará a lo largo de la presente obra. Sobre los procesos creativos en la teoría del desarrollo, Furtado (1999) consideraba que:

El desarrollo sólo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad. La teoría del desarrollo alude a dos procesos de creatividad. El primero tiene que ver con la técnica, con el empeño del hombre por dotarse de instrumentos, por ampliar su capacidad de acción. El segundo se refiere al significado de la actividad humana, a los valores con los que el hombre enriquece su patrimonio existencial. (p. 57)

Llegado el proceso globalizador en la última década del siglo xx, el cual hizo cambiar del modelo de regionalismo desarrollista cepalino protegido

por el modelo de libre mercado y apertura de la economía mundial, Celso Furtado se hizo en sus últimos años los siguientes interrogantes:

¿Cómo conseguir un desarrollo efectivo partiendo de un nivel relativamente bajo de acumulación, teniendo en cuenta las malformaciones sociales impuestas por la división internacional del trabajo y las restricciones establecidas por la globalización de los mercados?
¿Cómo alcanzar el acceso a la tecnología moderna sin caer en formas de dependencia que limitan la autonomía de decisión y frustran el objetivo de homogeneización social? (Furtado, 1999, p. 60)

Celso Furtado insistió en lo indispensable que es el conocimiento de nuestra propia realidad y en la conveniencia de asumir nuestra propia identidad, como condiciones para salir del subdesarrollo. Esto exige “el exorcismo de los fantasmas de una modernidad que nos condena a un mimetismo cultural esterilizador. Debemos reconocer nuestra situación histórica y abrir camino al futuro a partir del conocimiento de nuestra realidad” (Furtado, 1999, p. 85). Y agregó: “Únicamente una clara conciencia de identidad puede dotar de sentido y dirección al esfuerzo permanente de renovación del presente y de construcción del futuro que constituye el desarrollo” (Furtado, 1999, p. 91).

Este llamado de Celso Furtado se suma al de Raúl Prebisch en cuanto a un mayor sentido de identidad y desarrollo de un pensamiento propio como ideas fundacionales aconsejables para la integración latinoamericana.

Felipe Herrera Lane (1922-1996)

De acuerdo con Pinedo (2009):

El abogado, economista, profesor y político chileno, Felipe Herrera Lane (1922-1996) dedicó su vida a lograr al desarrollo económico y la integración de América Latina. Para alcanzar este gran proyecto ocupó importantes cargos nacionales y en el extranjero (Profesor de la Universidad de Chile, Gerente general del Banco Central de Chile, Director del Fondo Monetario Internacional, fundador y

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Presidente del Fondo Internacional para la Promoción de la Cultura, de la Unesco, entre otros). Publicó más de dos docenas de libros, dictó múltiples conferencias sobre economía, historia y relaciones internacionales, y participó en diversas instancias políticas. (p. 162)

Desde la década de 1950, Felipe Herrera (figura 4) reflexionó sobre temas económicos y de integración latinoamericana, y dialogó con los mayores intelectuales y políticos de su tiempo. Alrededor de Herrera se encontraron políticos como Salvador Allende y Eduardo Frei Montalva, economistas como Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y los brasileros a vecindados en Chile, Celso Furtado y Fernando Enrique Cardoso, así como sociólogos e intelectuales. Herrera se inspiró en economistas como Ragnar Nurkse —autor del modelo del *Círculo vicioso del subdesarrollo*— y Gunnar Myrdal que compartió el Premio Nobel de Economía en 1974 por su propuesta sobre solucionar el subdesarrollo a partir de la igualdad de oportunidades y la profundización de la democracia, así como por la creación de un “Estado Providencial Mundial” que permitiera una redistribución que evitase la distancia entre países ricos y pobres (Pinedo, 2009).

Figura 4. Felipe Herrera Lane



Nota: tomada de Wikipedia (2024, 17 de septiembre).

Herrera trabajó estrechamente con Raúl Prebisch, promotor de la teoría del desarrollo, que había fundado el Banco Central de la Argentina y que luego se trasladó a Chile como primer secretario general de la Cepal, donde dirigió el estudio económico *Problemas teóricos y prácticos del desarrollo de América latina*, libro que reúne un material inicial sobre el tema. Prebisch trabajó en la etapa fundacional de la Alianza para el Progreso y fue un cercano colaborador de Felipe Herrera en el BID (Pinedo, 2009).

Cuando estuvo en la presidencia del BID, cargo que ejerció durante los primeros diez años de esta institución entre 1960 y 1970, Felipe Herrera formalizó el Instituto para la Integración de América Latina (Intal), inaugurado en 1965 en Buenos Aires, el cual ha colaborado en el desarrollo de la integración en América Latina. Felipe Herrera es reconocido como uno de los principales promotores de las ideas de integración en Latinoamérica (Pinedo, 2009). Lo mismo piensa su biógrafo Luciano Tomassini:

Felipe Herrera fue siempre un fervoroso militante y abogado de la causa de la integración latinoamericana. Pese a su relevante trayectoria en el campo de las finanzas públicas y el desarrollo económico latinoamericano y, posteriormente, del desarrollo cultural, varias generaciones de intelectuales y estudiantes idealistas lo identifican con las banderas de la integración regional. (Tomassini, 1997, p. 195)

En octubre de 1970, ante el triunfo de Salvador Allende, Felipe Herrera escribió en sus Memorias lo que Tomassini piensa que se podrían considerar ejes de su pensamiento:

Estaba resuelto a seguir luchando, desde otro frente, por los tres grandes principios que constituían, a mi entender, las piedras fundamentales del futuro de América Latina: la *integración económica de la región*, la afirmación propia de los pueblos y la introducción de los cambios que se requerían en las estructuras sociales a fin de asegurar un mayor bienestar y una mayor justicia para la mayoría. (Tomassini, 1997, p. 28; las cursivas son mías)

En su análisis de la obra de Felipe Herrera, Pinedo (2009) establece que, para Herrera:

El nacionalismo constituye uno de los principales obstáculos a la integración regional, pues las rivalidades entre los países evitaban una efectiva integración. Y menciona a Germán Arciniegas que nos definió como *los Estados Desunidos de América*. Al oponerse a la rivalidad y al nacionalismo, Herrera se destaca como un gran partidario de Simón Bolívar, en la idea que América Latina tiene un destino común. Para él, Chile forma parte de un sistema político, cultural y económico mayor, que es América Latina, por lo que no debe haber conflictos entre los países, sino una armonía que les permita defenderse de los bloques constituidos en otras regiones del mundo. Para alcanzar esta integración, postula un “*nacionalismo continental*” que permita, en base al reconocimiento de la identidad común, la mayor integración. Sólo en este contexto tiene sentido el nacionalismo, para construir los Estados Unidos de la América del Sur. Es decir, proyectar el sentimiento nacional hacia una dimensión más amplia, la del nacionalismo continental. (Pinedo, 2009, pp. 171-172)

En su obra *Nacionalismo latinoamericano*, escrita en 1967, Felipe Herrera manifiesta:

Resulta paradójico que todavía haya en América Latina quienes miren con escepticismo, reticencia o simple indiferencia la necesidad de nuestra integración regional. Lo es más todavía si se considera que, hace siglo y medio, la concepción de la integración regional tuvo en América Latina la más alta expresión universal en el genio y en la idea del Libertador Bolívar. Por eso, cuando al analizar este proceso he dicho en otras ocasiones que, lejos de haber realizado esa idea, América Latina es hoy, citando a Germán Arciniegas, una “*gran nación deshecha*”. (Herrera, 1967, p. 23)

Finalmente, según Pinedo (2009):

Herrera propone un programa político modernizador, en base a conceptos como “desarrollo económico”, “transformación social”, “exportaciones diversificadas”, “integración económica”, de modo cercano al proyecto de Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y otros economistas de la Cepal. Su idea de la integración está en la base del desarrollo del continente. (pp. 178-179)¹⁷

José Antonio Mayobre (1913-1980)

José Antonio Mayobre, venezolano, fue el sucesor de Raúl Prebisch en la Secretaría General de la Cepal con quien aparece en la figura 5 (Mayobre a la derecha y Prebisch a la izquierda).

Nació el 21 de agosto de 1913 en Cumaná, Venezuela, y murió el 15 de agosto de 1980 en la ciudad de Washington D.C. Se doctoró en la Universidad Central de Venezuela, en ciencias económicas y sociales el año 1944, y en leyes en 1945. Luego realizó estudios de postgrado en la “London School of Economics”. Se desempeñó en cargos de alta responsabilidad como educador, economista, diplomático y funcionario internacional.

17 Entre las principales obras de Felipe Herrera, se encuentran: *América Latina integrada* (1964), *Hacia la integración acelerada de América Latina con otros autores* (1965), *Nacionalismo latinoamericano* (1967), *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo: América Latina en el contexto internacional* (1970), *América Latina: experiencias y desafíos* (1974), *América Latina: viejas y nuevas fronteras* (1978) y *Comunidad latinoamericana de repúblicas: presencia de Chile* (1983).

De regreso a su país en 1946, el doctor Mayobre fue Director Delegado del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Venezuela, cuya dirección ocupó posteriormente. Al mismo tiempo tuvo a su cargo la cátedra de “Análisis económico” en la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela, función que ejerció en diversas ocasiones hasta 1960.

En 1947 fue nombrado Gobernador suplente del Fondo Monetario Internacional en representación de Venezuela y en 1948 fue designado Director General del Banco Agrícola y Pecuario de ese país. De 1949 a 1951 desempeñó la Gerencia General de “Industrias Azucareras S. A.”, de Caracas.

Ingresó a la Secretaría de las Naciones Unidas en 1951 como Director Delegado de la Subsede de CEPAL, en México. Luego, en 1953, fue nombrado Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en América Central. Volvió a la Secretaría de CEPAL, en 1954, donde estuvo a cargo de la División de Desarrollo Económico durante cuatro años. Regresó a Venezuela para dirigir la Corporación Venezolana de Comercio.

En mayo de 1958 fue nombrado Ministro de Hacienda, cargo que ocupó hasta 1960. De 1960 a 1962, el doctor Mayobre representó a Venezuela como Embajador ante el Gobierno de los Estados Unidos y ante la Organización de Estados Americanos, en Washington, donde también actuó como Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

El 1 de mayo de 1962 el Secretario General de la ONU, U Thant, designó al doctor Mayobre como Comisionado para el Desarrollo Industrial, con el rango de Subsecretario de las Naciones Unidas. Posteriormente, durante la celebración del Décimo Período de Sesiones de la Cepal en mayo de 1963, en Mar del Plata, Argentina, se anunció el nombramiento del doctor Mayobre como Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Cepal, función que venía desempeñando desde 1950 el señor Raúl Prebisch. El doctor Mayobre se posesionó de su cargo en agosto de 1963 hasta diciembre de 1966. (Cepal, s. f. a)

Figura 5. José Antonio Mayobre



Nota: tomada del Repositorio Digital Beta Cepal (s. f.).

Como secretario general de la Cepal en sesión del 7 de mayo de 1965, José Antonio Mayobre tuvo palabras precisas a favor de la conveniencia de la integración latinoamericana. Algunas de sus expresiones fueron las siguientes:

En la actualidad, la lucha contra el subdesarrollo se identifica, especialmente en América Latina, con la lucha por la integración de las unidades nacionales en una gran unidad que tenga significado y viabilidad económica en el futuro previsible y mayor gravitación política en el concierto mundial. La integración constituye la nueva

etapa del nacionalismo latinoamericano [...] La integración de nuestras economías en un gran mercado latinoamericano se presenta así como una necesidad ineludible a fin de lograr un desarrollo económico satisfactorio [...] Tendrá que vencerse el localismo ideológico y político, de carácter aldeano, que ha sido causa de que América Latina haya permanecido rezagada en el progreso que experimentaron a partir del siglo dieciocho las otras naciones occidentales [...] Lo deseable bajo todo punto de vista es mirar la integración como una empresa de todo el continente latinoamericano. (Mayobre, 1965, pp. 10-13)

Una idea fundacional reiterada por José Antonio Mayobre es que la integración de nuestras economías en un gran mercado latinoamericano se presenta como necesidad ineludible para lograr un desarrollo económico satisfactorio¹⁸.

Carlos Sanz de Santamaría (1905-1992)

El colombiano Carlos Sanz de Santamaría (figura 6) ocupó varios cargos públicos, entre ellos, la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Guerra. Así mismo, fue embajador ante Estados Unidos y las Naciones Unidas.

Participó en el grupo de estudio sobre integración latinoamericana, acompañado de personalidades como Raúl Prebisch y Felipe Herrera. Fue presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso y presidente del Grupo de los Nueve¹⁹.

18 Obras publicadas por Mayobre: *Hacia la integración acelerada de América Latina* con otros autores (1965), *Las inversiones extranjeras en Venezuela* (1972) e *Información, dependencia y desarrollo: la prensa y el nuevo orden económico internacional* (1978).

19 Obras publicadas por Sanz de Santamaría: *Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano* con otros autores (1965), *Una época difícil* (1965) e *Interamericanismo contemporáneo: reminiscencias* (1985).

Figura 6. Carlos Sanz de Santamaría



Nota: tomada de López Giraldo (2018).

Pioneros de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac)

Al haber tenido la oportunidad de participar personalmente durante seis años (1987-1993) en la orientación del proceso de integración andino con sede en Lima (Perú), considero conveniente hacer un mínimo reconocimiento a la labor pionera desarrollada por los tres miembros iniciales de la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac; hoy Comunidad Andina-CAN) entre diciembre de 1969 a marzo de 1976: el colombiano Felipe Salazar Santos, el chileno Salvador Lluch y el ecuatoriano Germánico Salgado, puesto que no hay espacio para comentar sobre muchos otros que igualmente contribuyeron de manera importante a los avances de la integración subregional andina durante más de medio siglo de existencia de este proceso subregional de integración. Su labor fue muy importante por haberles correspondido un período en que la Junta era la única con capacidad de propuesta y por eso en los primeros años se lograron buenos resultados (Junac, 1979).

Felipe Salazar Santos (1917-1995)

Felipe Salazar Santos (figura 7) es considerado como uno de los fundadores del llamado Pacto Andino. Él fue:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia en 1969, representante del Comité Ejecutivo de la Cepal, vicepresidente de la delegación de Colombia al segundo periodo de sesiones ordinarias de las partes contratantes del Tratado de Montevideo, asesor del gobierno de Colombia para la integración subregional, [...] asesor especial del gobierno nacional para asuntos económicos latinoamericanos con el rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario durante 1968 y 1969. Fue así mismo miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, consultor de la Naciones Unidas para misiones ante el Consejo de la Unidad Árabe y consultor de la UNCTAD para las reuniones de alto rango en Ginebra sobre cooperación económica en países de desarrollo. (Tolima Total, s. f.)

Figura 7. Felipe Salazar Santos



Nota: tomada de Tomassini (s. f.).

Fue representante a la Cámara y senador de la República. Numerosos son sus ensayos y conferencias alrededor de temas sobre relaciones con la cooperación e integración económica de América Latina. Sus últimos años los ejerció como decano de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Sobre los cambios de la ALALC y la ALADI y sus efectos en la integración latinoamericana, Salazar-Santos (1981) escribió lo siguiente:

[...] cuando se haga referencia al Tratado de Montevideo será necesario especificar si se trata del de 1960 o el de 1980. Por medio del primero un grupo de países latinoamericanos estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y puso en marcha un proceso cuyo objetivo era crear una zona de libre comercio entre los países miembros y cuya finalidad más lejana era el mercado común latinoamericano. No se logró lo uno ni lo otro. La zona de libre comercio —entendida en los términos de la definición del GATT— no se pudo formar dentro del plazo establecido porque los mecanismos ideados para tal efecto resultaron inadecuados y, según las críticas más generalizadas excesivamente rígidos e inflexibles. Cuando estaba para vencerse la última prórroga y ya hacía años que la ALALC languidecía sin que las cláusulas de aquel Tratado fueran respetadas ni cumplidas por nadie, se decidió buscar un sucedáneo que mantuviera los vínculos jurídicos entre los miembros de la antigua ALALC y dejara viva la idea de la integración, así fuera sólo en la apariencia. (p. 29)

Salvador Lluch Soler (1922-2012)

La presencia y los aportes conceptuales de Chile en los primeros años del Grupo Andino fueron muy relevantes, tanto por parte de este miembro de la Junac, como de los directivos de esa institución (Patricio Leiva o Augusto Aninat).

Como exmiembro de la primera Junta, Salvador Lluch Soler (figura 8) pronunció las siguientes palabras en los 40 años de conmemoración de la integración andina:

[...] quiero destacar lo que creo firmemente es la lección más importante que nos dejó el proceso andino inicial y que nos puede servir mucho, ahora, inclusive en términos latinoamericanos. Me refiero a la necesidad de que exista un centro de pensamiento comunitario activo, con fuerza y capacidad política. Eso lo tuvo el Acuerdo de Cartagena, que tenía dos órganos principales: la autoridad máxima, que era la Comisión constituida por los representantes de los países miembros y el eje de la visión comunitaria, que era la Junta. Ya desde la etapa inicial concebimos esta entidad con tres miembros para darle una consistencia institucional, de modo que el Organismo pudiera enfrentar hechos sustancialmente importantes cuando ello fuera necesario, como, por ejemplo, entrar en conflicto con algunos países miembros. Es evidente que, a mi juicio, a la integración no se avanza juntando los puntos de vista nacionales solamente. Porque los puntos de vista nacionales son obviamente muy precisos en sus objetivos: qué es lo que mi país puede ganar del proceso. Así, nadie se preocupa de ver qué es lo que podríamos ganar todos actuando como conjunto. (Lluch Soler, 2009, p. 98)

Figura 8. Salvador Lluch Soler



Nota: tomada de <https://www.caf.com/media/4057/imge-salvador-lluch-caf.png>

Sobre el alcance de la Junta inicial explicó: “La Junta inicial tenía un carácter de Órgano con plena autoridad” (Lluch Soler, 2009, p. 98), pues era el único órgano con capacidad de propuesta, y agregó más adelante:

Diría que el dinamismo de los primeros años del Acuerdo dependió en proporción muy alta de la acción entregada y positiva de la Junta, o sea, del pensamiento comunitario. Pero hoy ese organismo central se ha perdido. En este momento, la Secretaría no es una entidad que pueda entrar en conflicto con los países. No le corresponde ni puede políticamente. Creo que es vital retomar ese hecho. (Lluch Soler, 2009, p. 99)

Refiriéndose a la falta de institucionalidad comunitaria y tomando el caso del Mercosur afirmó:

El Mercosur no tiene un organismo comunitario. No existe quien esté permanentemente evaluando las posibilidades que se le abren a la nueva unidad en formación y estudiando cómo conciliar esas posibilidades con la condición de cada miembro. El desafío de la integración es un hecho real. La coherencia latinoamericana es indispensable. No vamos a poder avanzar debidamente ni pesar debidamente si no actuamos con más coherencia y propósitos comunes. (Lluch Soler, 2009, p. 99)

De esta intervención de Salvador Lluch, es una idea fundacional valedera ir más allá de las posiciones nacionales en las negociaciones de integración para poder alcanzar la visión consensuada de lo que es dable obtener si se actúa en conjunto, si se mantiene una visión colectiva y si se actúa con más coherencia y propósitos comunes para avanzar debidamente en la integración latinoamericana.

Germánico Salgado Peña (1925-1999)

Germánico Salgado es el más importante economista ecuatoriano de la segunda mitad del siglo XX. Desde que, apenas con veintiocho años, asume en 1953 la Secretaría del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador, aplica su aguda inteligencia en comprender el funcionamiento y las vicisitudes de la economía ecuatoriana y latinoamericana. Y lo hace con un doble afán que nunca abandonará: el de incidir sobre su comportamiento y el de explicárselo a los demás. Apenas cuatro años más tarde, en 1957, es ya director técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla, creada en 1954), y lleva varios años enseñando en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central.

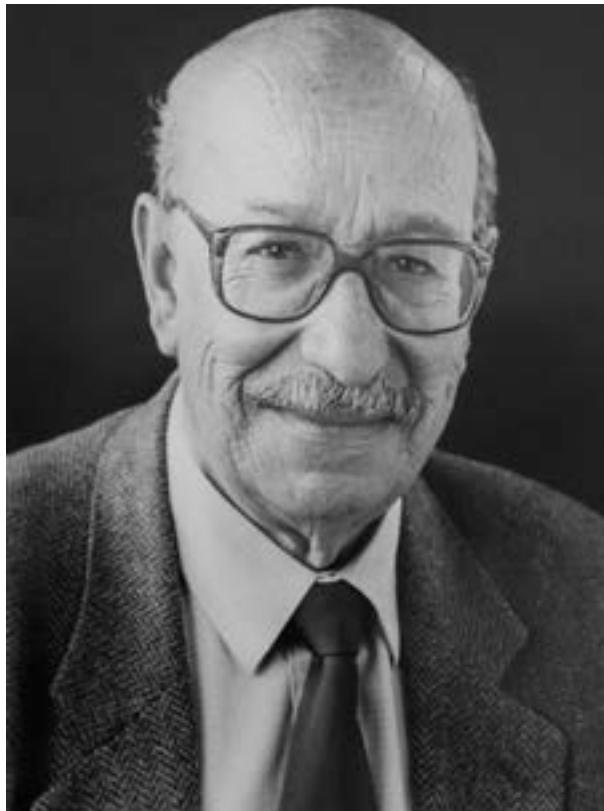
Como funcionario de la Junapla, Germánico Salgado coordina y dirige la elaboración del *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973* [...] Su condición de *idealista pragmático* [...] lo llevará posteriormente a ejercer funciones tan importantes como, entre otras, la de director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos (OEA); miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entre 1966 y 1984 y presidente del mismo entre 1974 y 1980, miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena y su coordinador entre 1971 y 1974; gerente general del Banco Central del Ecuador; presidente de la Junta Monetaria; ministro de Industrias, Comercio e Integración; y asesor económico del presidente Rodrigo Borja. (Pareja Cucalón, 2015, p. 3)

Los textos de Germánico Salgado (figura 9) analizan temas como las consecuencias para la integración de las asimetrías y la heterogeneidad estructural de la región, la transformación productiva como principal objetivo de la integración latinoamericana, las características y los requerimientos específicos de una integración económica entre países en desarrollo y la

institucionalidad adecuada para un proceso viable y exitoso de integración en América Latina, entre otras preocupaciones (Pareja Cucalón, 2015, 2017).

Escribió más de 140 trabajos, entre artículos y libros. Entre sus obras más destacadas, están: *Ecuador y la integración económica de América Latina* (1970), *Integración: nuevos desafíos y alternativas* (1987) y *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica* (1998).

Figura 9. Germánico Salgado Peña



Nota: tomada de Universidad Andina Simón Bolívar (s. f.).

El 28 de septiembre de 2017, la Universidad Andina Simón Bolívar le rindió un homenaje, con la presentación de la colección *Obras de Germánico Salgado*, con el primer volumen titulado *Integración económica y desarrollo en América Latina*:

La sección *Integración para el desarrollo* presenta el pensamiento de Salgado sobre el principal objetivo de la integración económica latinoamericana que es la transformación productiva para el desarrollo, y contextualiza ese pensamiento ubicándolo dentro de la tradición analítica iniciada en la Cepal de los años 1950, a la vez que lo contrasta con la teoría ortodoxa de la unión aduanera. La segunda sección, *Políticas, instrumentos e institucionalidad de la integración andina* presenta los planteamientos de Salgado sobre dos de las principales políticas e instrumentos del Grupo Andino, el tratamiento común a los capitales extranjeros y la planificación industrial conjunta, así como sobre la institucionalidad requerida para la puesta en práctica de esas políticas. La sección siguiente resume los criterios del autor sobre el gran interrogante, hoy más vigente que nunca, de si *¿Es viable la integración latinoamericana?*, mientras que la cuarta sección lo hace con respecto a si *¿Son conciliables la apertura externa y la integración regional?* (Pareja Cucalón, 2015, p. 2)

La idea fundacional de Germánico Salgado es concebir la integración como un profundo proceso que puede permitir la reunión de las sociedades nacionales en una nueva sociedad global con fines sociales y económicos comunes dentro de una mayor interdependencia política.

Eduardo Frei Montalva (1911-1982)

Frei Montalva fue presidente de Chile durante el período comprendido entre 1964 y 1970, antes del socialista Salvador Allende que fue derribado por el general Augusto Pinochet²⁰. De entre las filas democristianas a las cuales pertenecía, su ideología era claramente favorable a la integración latinoamericana. Fue dirigente mundial de la Democracia Cristiana Internacional.

20 Su hijo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, igualmente demócrata cristiano, fue también presidente de Chile en el período 1994-2000.

En una entrevista en la revista *Ercilla*, luego de su triunfo electoral en septiembre de 1964, manifestó lo siguiente sobre la proyección latinoamericana de su triunfo:

Toda América Latina sabe que soy un hombre partidario de la integración del continente, que creo en la paz, pero no sólo en la paz negativa, sino *en la necesidad de la integración, que es parte esencial de la vida interna de toda nación.* (Tomassini, 1997, p. 203; las cursivas son mías)

Junto con el presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo, fue promotor de la creación del Grupo Andino, al cual brindó todo su apoyo. En carta del 6 de enero de 1965, el presidente Frei Montalva se dirigió a los pioneros de la integración latinoamericana Raúl Prebisch, director general del Instituto Latinoamericano de Planificación; José Antonio Mayobre, secretario ejecutivo de la Cepal; Felipe Herrera, presidente del BID, y Carlos Sanz de Santa María, presidente del Comité de los Nueve, para que presentaran propuestas concretas a los Gobiernos latinoamericanos en beneficio del desarrollo económico y social de América Latina a través de la integración, ante la preocupación por los pocos avances de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Algunos extractos importantes de la carta son los siguientes:

¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimentos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo, entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?

Yo creo que es vital lograr este objetivo sobre bases firmes. No estoy reflejando al afirmarlo solamente una opinión sino un sentir cada vez más general en la América Latina, tanto dentro como fuera de los gobiernos.

Es indudable que todo proceso de esta importancia requiere decisiones del más alto nivel en el plano político.

[...] La experiencia de ustedes en las organizaciones que dirigen, la autoridad personal que invisten y el conocimiento que han demostrado de los problemas de nuestro hemisferio contribuirán, sin duda alguna, a que su voz sea escuchada en todo el ámbito del continente. [...] la integración latinoamericana, superando fórmulas anacrónicas, es condición inescapable para mantenemos en las fronteras más avanzadas del pensamiento creador.

[...] Las negociaciones que recién terminan en Bogotá, demuestran cómo es de engorroso operar un mecanismo que no tiene una autoridad superior y que sólo pareciera seguir un cierto automatismo de lo ya pactado hace años, que acusa la ausencia de elementos dinámicos.

[...] Es un concepto que ya no se discute en Latinoamérica el que todos los países grandes, medianos y pequeños tienen que compartir equitativamente las ventajas de la industrialización. No sería admisible entre nosotros aquel viejo esquema de intercambio de artículos manufacturados por productos primarios para repetir viejos errores e injusticias. Se necesita desenvolver el intercambio industrial y el intercambio primario en el vasto proceso de la integración latinoamericana.

[...] no podría omitir la mención de los mecanismos institucionales. Es obvio que los de Montevideo han probado ser insuficientes e inadecuados. La experiencia de otros procesos similares nos demuestra la necesidad de contar con ciertos elementos supranacionales en estos organismos.

[...] he pensado que una proposición hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicancia de orden político o nacional, eliminaría cualquier dificultad o suspicacia y nos permitiría examinar todo el problema de una manera positiva y creadora, en beneficio sólo del objetivo que se persigue y al cual vamos ligado el futuro de nuestros pueblos. (Cepal, 1965)

Son varias las ideas fundacionales valederas que hay que destacar en tan breve documento del presidente Frei Montalva: 1) la inconveniencia de que los países latinoamericanos continúen como comportamientos estancos frente a la validez de actuar unitariamente, lo cual lamentablemente siguió

ocurriendo por la vocación caudillista y presidencialista de sus gobernantes; 2) la importancia de decisiones al más alto nivel político para que funcione la integración, pues la experiencia ya había demostrado lo engoroso de operar un mecanismo que no tiene una autoridad superior; y 3) la necesidad de desarrollar principalmente intercambios industriales y de contar con ciertos elementos supranacionales en su manejo gracias a la integración.

Figura 10. Eduardo Frei Montalva



Nota: tomada de Wikipedia (2024, 30 de agosto).

Las diferentes formas de regionalismo en la integración latinoamericana

Este es tal vez uno de los temas mayormente investigados y debatidos en la academia, pero preocupa que a veces el análisis realizado se limite principalmente a su descripción durante épocas recientes de su ocurrencia dejando de lado otros momentos de la historia, vinculándolo más a consideraciones políticas e ideológicas que a extraer recomendaciones objetivas sobre aspectos representativos de ideas fundacionales que ameriten ser tenidas en cuenta para el futuro de la integración latinoamericana. Al respecto, Briceño Ruiz (2018) considera que:

Buena parte de los estudios sobre el regionalismo en América Latina tienden a enfocarse en los procesos contemporáneos y en las agendas políticas que promueven, alejando una modalidad de investigación que [...] tiende a concentrarse más en las perspectivas que en los fundamentos de la integración regional. (p. 145)

¿Qué implica el término “regionalismo”? Según la profesora chilena Lorena Oyarzún:

El regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En Relaciones Internacionales puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica. [...] Respondiendo a las especificidades del momento histórico el regionalismo se ha manifestado en distintas variedades. En las décadas de los cincuenta y sesenta se caracterizó por promover una solidaridad restringida, asumiendo que el Estado-nación era un obstáculo para promover la paz. A partir de los años ochenta, el nuevo regionalismo da relevancia al vínculo con la globalización, cuestionando si éste es una parte integral de la globalización o surge como reacción contra ésta. [...] Las regiones se transforman en actores relevantes del sistema generando incluso lazos formales

entre aquellas que poseen personalidad jurídica, lo que se denomina *interregionalismo*. El establecimiento de este tipo de relaciones se habría manifestado, en gran medida, como consecuencia de las políticas aplicadas por la Unión Europea (Hettne, 2005: 25-26) [...] Considerando la propuesta de Hurrell (1995) la integración regional se considera uno de los varios fenómenos que abarca el marco conceptual de regionalismo. (Oyarzún, 2008, pp. 97-98)

A la integración latinoamericana le han correspondido entornos mundiales muy diferentes que han incidido en el modelo de desarrollo y de regionalismo integracionista llevado a cabo, al pasar de contextos cerrados a contextos de apertura, a tendencias neoprotecciónistas como las neoaperturistas, en las que, además de los cambios en el entorno internacional, han influido fuertemente las tendencias políticas de los Gobiernos de turno para privilegiar variables económico-comerciales o político-sociales como metas de integración. Con esto se desconocen principios indispensables de multidimensionalidad, multilateralidad y hasta de gobernanza multinivel, característicos de procesos efectivos de integración.

Guerra-Borges (2001), refiriéndose a la influencia del entorno internacional y de la estructura económica en la integración latinoamericana, consideraba que

las posibilidades, restricciones y resultados de los procesos de integración regional latinoamericana están determinados ante todo (sobre determinados podría decirse) por dos grandes condicionamientos. El primero es el entorno internacional, el modo de acumulación capitalista predominante en los países centrales. El segundo es el cuadro estructural de las economías latinoamericanas debido a que históricamente han seguido un desarrollo por adaptación de las estructuras económicas y políticas precapitalistas, adaptación incompleta por lo que es causa profunda de la permanente fricción del pasado y el presente, de las abismales desigualdades sociales y de la persistencia de sistemas políticos excluyentes y violentos, y en el mejor de los casos de democracias superficiales. (p. 61)

Para las profesoras Miriam Gomes Saravia y Lorena Granja Hernández, en América Latina se ha dado el desarrollo de distintas experiencias regionales marcando sus propias diferencias:

Aunque las experiencias regionales latinoamericanas han sido hegemónicamente estructuradas en sus aspectos normativos, ninguna ha conseguido tal imposición en términos prácticos; siempre ha habido espacio para diferentes experiencias regionales, incluso cuando parecía haber consensos en torno a la instrumentalización de la integración en la retórica, éstas han tenido siempre diferencias importantes.

(Gomes Saravia y Granja Hernández, 2021, p. 74)

Regionalismo cerrado o regionalismo desarrollista

La integración latinoamericana ha vivido distintas formas de regionalismo correspondientes a diferentes épocas de modelo de desarrollo. En los inicios, y de acuerdo con el contexto que encontró la recién creada Cepal en la década de 1950, le correspondió la implementación de un regionalismo cerrado o regionalismo desarrollista en un modelo de desarrollo hacia dentro, de políticas proteccionistas, con intervención del Estado; es decir, de economías cerradas frente al resto del mundo, pero abiertas a la vez entre los países latinoamericanos, como preámbulo de integración económica. Lo anterior se debía a que el interés era aprovechar las economías de escala que contribuyesen a la industrialización inexistente en América Latina mediante políticas de sustitución de importaciones, en las cuales la desviación de comercio hacia producciones intrarregionales lograra sustituir la compra de productos industriales y tecnológicos, junto con la modificación de la dependencia monoexportadora de bienes primarios (Giacalone, 1999; Guerra-Borges, 2001; Vieira-Posada, 2008, 2020; De Lombaerde y Garay, 2008; Moncayo, 2009; Alves Teixeira y Desiderá Neto, 2012; Briceño Ruiz, 2007, 2012, 2018, 2019).

En este contexto de regionalismo cerrado o regionalismo desarrollista, se aspiraba a realizar la liberación y apertura de mercados entre los países latinoamericanos: en la ALALC, por ejemplo, con el uso de Acuerdos de

Complementación Industrial (ACI) para estimular nuevos procesos productivos en la región y en la Aladi, a través de Acuerdos de Alcance Parcial (AAC) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que permitieran finalmente la convergencia del libre comercio en un solo espacio latinoamericano, aplicando al resto del planeta una política cerrada y proteccionista (Peña, 2010). Pero resultó muy difícil compatibilizar libre comercio con desarrollo industrial conjunto, como lo plantea Briceño Ruiz (2007):

En el Tratado de Montevideo de 1960 y luego en el desarrollo de la ALALC convivieron dos fuerzas en gran medida contradictorias. Una de ellas privilegiaba la liberalización comercial y la creación de un espacio libre de obstáculos al intercambio de bienes. Esta tendencia fue dominante en las negociaciones y condujo a que el libre comercio se convirtiera en el objetivo principal de la ALALC. La otra tendencia, en la línea del pensamiento de la Cepal, proponía el desarrollo industrial conjunto, que fue escasamente regulado en el Tratado y que dependía más de la voluntad de los Estados interesados en suscribir acuerdos de complementación industrial. (p. 58)

La asimetría existente en el nivel de desarrollo de las economías mayores latinoamericanas —en las que Argentina, Brasil y México (Abramex) fueron los beneficiarios principales de los pocos resultados alcanzados— condujo desde finales de los años de 1960 a la conformación de grupos más reducidos y homogéneos, como el proceso subregional del Grupo Andino o Pacto Andino creado en mayo de 1969. Este hizo uso de instrumentos de apoyo a la industrialización mediante Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), con el fin de evitar la repetición de los desequilibrios espaciales y nacionales de los esquemas en que participan países de diferentes niveles de desarrollo

propuestos para superar el problema de la estrechez de los mercados nacionales y evitar que cada país se dedique a la producción de diversos bienes en condiciones de poca competitividad. Mediante los PSDI se pretendía establecer el “principio de la especialización nacional” en determinados productos. (Briceño Ruiz, 2007, p. 59)

Sin embargo, en una evaluación del investigador argentino Juan Mario Vacchino a comienzos de la década de 1980, se destaca que eran más las expectativas creadas que los resultados alcanzados, debido entre otros factores a los siguientes:

1) Las negociaciones fueron hechas siguiendo un criterio casuístico, proyecto por proyecto, e incluso ítem por ítem, sin tener en cuenta la necesidad de plantearse una estrategia de industrialización a nivel regional; 2) por los recelos y rivalidades entre los países miembros se han obstaculizado los avances en una especialización intrasectorial, que significara la asignación a cada país de determinadas líneas de producción y su obligación de abstenerse de producir e invertir en otras líneas del mismo sector, asignadas a los restantes asociados; 3) en las negociaciones tendió a privar el criterio contrario, que ha llevado al otorgamiento de asignaciones compartidas (o sea, que cada producción se repite entre varios países), minimizando los efectos dinámicos positivos de la integración (economías de escala, dimensión óptima, etc.). (Vacchino, 1981, p. 663)

Unos años más adelante, Vacchino (1989) se refería a los limitados resultados:

El Grupo Andino, que intentó la vía de la profundización del proceso, pese a los adelantos instrumentales e institucionales de su modelo de integración, no pudo superar el alto nivel de *extraversión* de las economías andinas ni la marginalidad de las políticas integracionistas en alguno de los países miembros. (p. 62)

Es de destacar que los distintos procesos surgidos en esta época proteccionista de regionalismo cerrado o regionalismo desarrollista, tanto en Centroamérica como en el resto de Latinoamérica y el Caribe, se fijaron como objetivo de integración el ser *mercados comunes*, lo cual implicaba no limitarse a la fase de libre comercio —generalizada más adelante con la apertura efectuada en la década de 1990—, sino intentar también construir la

fase de unión aduanera para el manejo de una política externa común a través de un arancel externo común y alcanzar el libre movimiento, además de mercancías y servicios, capitales y personas (Giacalone, 1999; Grien, 1994; Vieira-Posada, 2008, 2020; Moncayo, 2009; Rodríguez, 2015; Briceño Ruiz, 2007, 2012, 2018, 2019). Adicionalmente, procesos subregionales como el Grupo Andino se dotaron de una estructura institucional con elementos de supranacionalidad con alguna similaridad al proceso de integración europeo, lo cual será analizado en el capítulo 6.

Con excepción del Mercosur —creado apenas en la década de 1990, en pleno proceso de apertura económica—, los demás procesos tuvieron un amplio período de entorno y de instrumentos proteccionistas (Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena, Mercado Común Centroamericano-MCCA). En la integración proteccionista, la apertura negociada en una zona de libre comercio era aprovechada solamente por los países miembros de la zona, pues la protección era muy fuerte frente al resto del mundo; protección ejercida mediante el uso de tarifas arancelarias muy elevadas y barreras no tarifarias, establecidas mediante prohibiciones de importación o la aprobación de cantidades restringidas de importación.

Los programas de liberación se escalonaban sobre varios años y los productos sensibles a la competencia eran llevados a listas de excepciones. Se incluyeron en algunos procesos de integración, como el andino, técnicas de planeación indicativa con asignaciones de producción industrial, pues el concepto era que la integración contribuyese igualmente al desarrollo manufacturero. Las protecciones en las uniones aduaneras fueron muy elevadas y se llegó a condicionar en algunos casos el ingreso de capitales extranjeros al compromiso previo de compartir el capital con capitales de origen local (Vieira-Posada, 1999).

De este primer regionalismo cerrado y proteccionista, se pueden extraer algunas ideas que, en el nuevo contexto mundial de ajustes dentro del proceso globalizador, siguen siendo valederas para ser tenidas en cuenta en una reactivación de la integración latinoamericana, pues al estar ser concebida como un instrumento más geoeconómico para la industrialización del continente que geopolítico como sucedió en Europa, la regionalización por desarrollar en un futuro puede considerar elementos positivos de la etapa

proteccionista, tales como el *propósito de industrialización necesario de nuevo en la pospandemia* para la recuperación de las economías y el *objetivo de todos los procesos subregionales de llegar a ser mercados comunes*, lo cual implica mayores aspiraciones integrationistas y desarrollistas que contentarse con el solo libre comercio.

Regionalismo abierto o regionalismo liberal

Con la llegada del proceso globalizador desde finales de la década de 1980 y comienzos de 1990, impulsado por la necesidad del mundo desarrollado de abrir la economía mundial a fin de recuperar los enormes costos de inversión en las nuevas tecnologías de punta, el modelo cerrado proteccionista fue reemplazado no solo en América Latina, sino en el mundo entero, por un nuevo modelo de apertura a la competencia mundial. Esto implicó la adaptación de los países y los procesos de integración latinoamericanos a un nuevo contexto de regionalismo abierto o regionalismo liberal (Giacalone, 1999; De Lombaerde y Garay, 2008; Moncayo, 2009; Sanahuja, 2010, 2016; Rodríguez, 2015; Briceño Ruiz, 2007, 2018, 2019).

Como se mencionó en el capítulo anterior, la adaptación al nuevo contexto fue validada por la Cepal en 1994 en su documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*:

En los países de ambos grupos [desarrollados y en desarrollo] se sostiene más bien que su finalidad [de la integración regional] es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios. (Cepal, 1994, p. 909)

Y más adelante agrega: “Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen” (Cepal, 1994, p. 911).

Según el uruguayo Octavio Rodríguez, investigador sobre el estructuralismo y el neoestructuralismo en América Latina, en los años de 1980:

El unilateralismo que emerge en la economía dominante, el paralelo debilitamiento de los ámbitos multilaterales de negociación comercial y el peso de la deuda, abren curso a un nuevo regionalismo, impulsor de una cooperación más estrecha entre los países del área, la cual, aunque no libre de altibajos, resultará duradera en el terreno de la integración económica. (Rodríguez, 2006, p. 350)

Pero no todos estuvieron de acuerdo con el cambio de modelo. El español Raúl Grien se refirió contrariado a nuevas formas de regionalismo:

En uso abusivo, acomodaticio y distorsionado de la práctica doctrinal integracionista, a la que obsesivamente se despoja del menor vestigio de exigencia, y a la cual se desdibuja con eufemismos tales como “integración hacia fuera”, “integración con expresiones subregionales”, “integración con inserción internacional” y otros que sin duda pretenden encubrir particularismos o carencias. [...] más que incoherencia o insinceridad intencionada, lo que reafirma es el clima de confusa desorientación [...] y del cual son receptores o sujetos pasivamente afectados los propios protagonistas responsables, que en estos momentos parecen avanzar a tientas. (Grien, 1994, pp. 13-14)

Como cambios principales frente al modelo anterior y características del modelo de regionalismo abierto, Louise Fawcet y Andrew Hurrell identifican los siguientes:

En primer lugar, la cantidad, el alcance y la diversidad de los grupos regionales han crecido significativamente desde la última gran ola de regionalismo en los años sesenta. [...] Segundo, el renacimiento del interés en el regionalismo y en los proyectos regionales necesita ser visto dentro de una perspectiva global. [...] Tercero, la antigua división entre los modelos de organizaciones regionales del mundo

industrializado por una parte y los del mundo en desarrollo por otra ha perdido significado. [...] Cuarto, la línea de división entre economía y política del regionalismo es incluso más difícil de dibujar. La característica central del nuevo regionalismo es su carácter multidimensional. (Fawcet y Hurrell, 1995, pp. 1-2)

Para Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, el nuevo regionalismo se caracteriza por ser

un proceso global, polifacético y multidimensional, que implica el cambio de una región concreta de una relativa heterogeneidad a una mayor homogeneidad con respecto a una serie de dimensiones, siendo las más importantes la cultura, la seguridad, las políticas económicas y los regímenes políticos. La convergencia a lo largo de estas dimensiones puede ser un proceso natural o políticamente dirigido o, lo más probable, una mezcla de ambos. (Hettne y Söderbaum, 1998, p. 2)

Philippe de Lombaerde y Luis Alberto Garay (2008, p. 5), siguiendo a Hettne, contrastan el viejo regionalismo con el nuevo regionalismo en aspectos como los siguientes:

- El nuevo regionalismo se configura en un orden mundial multipolar y ya no bipolar.
- Además de los Estados, juegan un papel importante otros actores.
- La integración económica pasa a ser abierta e interdependiente con la economía mundial.
- Es un proceso multidimensional más comprehensivo.
- Ya no se refiere a Estados soberanos sino a actores no estatales activos.

Según De Lombaerde y Garay (2008), en este nuevo contexto de regionalismo abierto o regionalismo liberal, se buscaba lograr mayor interdependencia económica a nivel regional, mediante “la compatibilidad entre una

integración regional más profunda y la inserción en la economía global, guiada por los principios de la economía de mercado y de los acuerdos e instituciones multilaterales” (p. 11). Rita Giacalone considera que, con el relacionamiento con diferentes lugares del mundo, muchos países latinoamericanos buscaban mejores condiciones para manejar el problema de su deuda externa, al obtener mayores recursos mediante exportaciones extra-regionales (Giacalone, 1999). Al igual que el resto del mundo, América Latina se acomodaba a las nuevas exigencias de un regionalismo abierto dado por el Consenso de Washington y a un mayor relacionamiento con otras economías del mundo, como lo señalan Bouzas y Knaack (2009):

La conversión de los programas de integración regional en vehículos de reforma estructural, en línea con un nuevo paradigma de política bautizado por John Williamson en 1990 como Consenso de Washington, que incluía como ingredientes la apertura comercial y la integración más plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial. (p. 18)

La idea de desarrollo que traía implícita la integración fue sustituida por la de crecimiento, según Briceño Ruiz (2018):

El tema del desarrollo desaparece en las discusiones sobre el regionalismo tanto en la versión original del regionalismo abierto (es decir, la promovida en el Asia Pacífico) como en el “*nuevo regionalismo*” que han promovido el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La integración se convirtió esencialmente en un componente de la estrategia económica imperante en una época que promovía la liberalización y desregulación para permitir un adecuado funcionamiento de los mercados. Lo anterior estaba en línea con lo propuesto por el Consenso de Washington, uno de cuyos objetivos era la promoción de la apertura comercial. A través de una mayor exposición de las economías latinoamericanas a los mercados mundiales, se lograría romper con la tradición “proteccionista” de la región y se alcanzaría una inserción adecuada en los mercados mundiales, un

factor que se consideraba clave para obtener un mayor crecimiento económico. (p. 73; las cursivas son mías)

Alves Teixeira y Desiderá Neto (2012) destacan los siguientes cambios principales con respecto al modelo anterior:

El regionalismo abierto representó claramente un cambio en relación con las ideas sobre la integración de los años 1950 y 1960. Así, se puede afirmar que es una concepción mucho más próxima al regionalismo liberal que al regionalismo desarrollista, porque: a) la integración regional es considerada, tal como en la concepción de Viner, como un *second best*, ya que lo que se anhela es la integración multilateral; b) se defiende que la reanudación del crecimiento económico de los países del bloque se daría con la apertura a la economía internacional, inclusive de forma unilateral, encaminada a aumentar la competitividad, como en la teoría ortodoxa del comercio internacional; c) el papel del Estado ya no es el de coordinar una integración cuyo enfoque está en el desarrollo económico de países atrasados, mas sólo el de promover reformas para que el sector privado promueva la integración de hecho. (p. 28)

Para analistas como Ocampo (2001), se produjo una revitalización de la integración, vista como una fuente de creación de comercio:

La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea según la cual la integración era una fuente de creación más que de desviación de comercio y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral. (p. 19)

Los acuerdos comerciales se convirtieron en acuerdos de segunda generación, al ampliarse —además de los servicios— a reglas de juego sobre

propiedad intelectual y sobre inversiones vinculadas al comercio. Lo resume Grace Jaramillo de esta manera:

El comercio se convirtió en el eje de la integración, que tenía por objetivos la constitución de mercados comunes mediante la progresiva y sistemática liberalización de mercados, creación de uniones aduaneras, creación de mecanismos de facilitación de comercio y resolución de controversias comerciales en consonancia con el régimen internacional que representa la OMC. (Jaramillo, 2012, p. 60)

El modelo neoliberal aprovechó la coyuntura histórica de abandono del keynesianismo y del Estado Bienestar, para acomodarse como modelo económico del contexto histórico globalizador, buscando beneficiarse de aperturas con otros países próximos geográficamente o de regiones apartadas, lo cual condujo a la multiplicación de zonas de libre comercio como etapa de integración más adecuada para negociar, ya no parcialmente, sino la totalidad de los productos, sometiéndolos a una competencia abierta. Como comenta Briceño Ruiz (2018): “El regionalismo abierto se concibió como una forma ‘no multilateral’ para avanzar hacia un sistema internacional de comercio más abierto” (p. 76).

Pero la reducción de las formas de integración a escenarios de libre comercio, dejando de lado la armonización de políticas, no solo ha incidido en la “desindustrialización” de América Latina, sino que no ha habido política industrial para desarrollar en los años de regionalismo abierto, pues solo las fuerzas del mercado y el eventual interés de los inversionistas internacionales han definido el crecimiento industrial en función del aprovechamiento de las aperturas comerciales de los tratados de libre comercio (TLC).

Igualmente, si se observan las cifras de inversión extranjera con la llegada de la apertura económica, se podrá apreciar que, en el caso de Colombia y de sus vecinos andinos, esta se ha orientado principalmente hacia sectores primarios de minería y petróleo y hacia sectores terciarios de servicios eléctricos y financieros. Lo anterior ha conducido a la economía de estos países hacia una “reprimarización” de sus sectores productivos, luego que el proceso de integración subregional andino había logrado, para la década de

1990, mayores ventas intrarregionales de bienes elaborados, que de bienes primarios (Vieira-Posada, 1999).

El cambio de regionalismo cerrado protecciónista a regionalismo abierto al mundo tuvo consecuencias negativas para un mayor avance en las etapas de la integración latinoamericana, en las que era necesaria la armonización de políticas económicas y sociales correspondientes a una integración multidimensional, en lugar de limitarse, como ocurrió, al desarrollo de la fase de libre comercio. Esto implicó un peligroso reduccionismo de la integración a solo la fase comercial, en la que “la integración se transformó en un mecanismo para ‘regionalizar’ el ajuste estructural” (Ortiz Rosales, citado en Briceño Ruiz, 2018, p. 78).

Igualmente, lo anterior condujo a la integración latinoamericana hacia una inconveniente polarización entre los partidarios del libre comercio a través del regionalismo abierto y los que privilegian una integración más política y social. Detlef Nolte comenta al respecto:

Una política de integración exitosa debe combinar lo político con lo económico y lo comercial. Las críticas que se han hecho al regionalismo abierto fueron justificadas. La integración regional es más que solo comercio. Además, la base económica y comercial del regionalismo latinoamericano es muy débil. (Nolte, 2019, p. 147)

En cuanto al desarrollo de procesos de integración, en el entorno del regionalismo abierto o regionalismo liberal, adelantado en la década de 1990, la integración latinoamericana se vio enriquecida por la creación del Mercosur, en el que se sumó, además del entendimiento entre Argentina y Brasil, la invitación a participar de Uruguay y Paraguay, y aunque Chile fue igualmente invitado a vincularse en reiteradas ocasiones, el adelanto en la apertura de su economía e inserción en la economía mundial de los años de 1960 y 1970, fueron factores contrarios a su incorporación. Por su parte, México se acomodó rápidamente al regionalismo abierto, por lo cual fue invitado a incorporarse al proceso de liberación comercial para América del Norte, es decir, al North American Free Trade Association (Nafta; en español, Tratado de Libre Comercio de América del Norte), mientras hacia

el sur, México formalizaba un tratado de libre comercio con Colombia y Venezuela en el Grupo de los Tres (G-3), que no impidió una orientación cada vez mayor de la economía mexicana hacia sus vecinos del norte, en desmedro de sus relaciones comerciales con América Latina (Giacalone, 1999; Moncayo, 2009; Peña, 2010; Sanahuja, 2010, 2016; Vieira-Posada, 2020).

Si bien la apertura en el proceso globalizador era de interés del mundo desarrollado, América Latina, en cambio, necesitaba niveles superiores de una integración que contribuyera al desarrollo económico y social, sin abandonar políticas de transformación productiva y fomento industrial como las que se venían desarrollando en el regionalismo proteccionista (Briceño Ruiz, 2019) y con el complemento de la apertura comercial gracias a mecanismos que permitieran mejorar la capacidad exportadora para el efectivo aprovechamiento de la liberación comercial, la cual ha sido subutilizada por varios países latinoamericanos al no contar con capacidad exportadora suficiente y competitiva.

En los TLC negociados en el contexto de apertura, la concepción macro del desarrollo no existe y el proceso se concentra en variables micro como productividad y competitividad que deben surgir en reemplazo de viejas estructuras productivas ineficientes, gracias a la “destrucción creativa” de origen shumpeteriano. Por eso, América Latina se quedó sin concepción propia de desarrollo. No existe un modelo por el cual luchar, sino el acomodamiento de las cadenas productivas a un entorno de competencia abierta, sea ésta un espacio de pequeños, medianos o grandes productores, pues cabe un relacionamiento a través de los TLC con cualquier mercado.

A pesar de estas limitaciones en la capacidad exportadora de varios países latinoamericanos, el regionalismo abierto atrajo a varios a aprovechar el nuevo contexto de apertura gracias a la negociación de diversos acuerdos comerciales con el mundo desarrollado, los cuales originaron una situación de superposición de compromisos en un regionalismo disperso, calificado así por el profesor José Antonio Sanahuja, al considerar que “debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización, ya que supone compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios” (Sanahuja, 2010, p. 94) y calificados a su vez por Andrés Malamud y Detlef Nolte como regionalismos solapados (*overlapping regionalism*; Malamud, 2013; Nolte, 2019).

El hecho manifiesto es que la dimensión externa ha pesado demasiado en el regionalismo de América Latina, como lo señalan las argentinas Pía Riggiorzzi y Diana Tussie: “En contraste con el regionalismo europeo que responde más a incentivos intrarregionales, en el regionalismo latinoamericano la dimensión externa (como reacción a influencias e incentivos de afuera) es el motor” (Riggiorzzi y Tussie, 2018, p. 15).

Otra consecuencia del cambio de regionalismo cerrado a regionalismo abierto fue el debilitamiento de la institucionalidad en procesos de integración, como el andino, que en sus épocas iniciales tuvo elementos de supranacionalidad y, con la apertura, vio consolidarse aún más el intergubernamentalismo presidencialista. José Antonio Sanahuja anota a este respecto cómo el intergubernamentalismo llevó a un *regionalismo ligero* que:

En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo”. (Sanahuja, 2010, p. 92)

En otra oportunidad, Sanahuja (2016) se refiere a los resultados que corresponden “a un patrón de toma de decisiones que descansa en liderazgos presidenciales fuertes que adoptan metas integracionistas tan ambiciosas como irreales, y recurren a llamamientos retóricos al unionismo latinoamericano mientras se acumulan los incumplimientos” (p. 39). La profesora chilena Isabel Rodríguez considera que:

En lo económico el énfasis se puso en la meta más que en la forma del proceso para lograr dicha meta; en lo comercial, el mercado principal para las exportaciones se sitúa por fuera de la región, por lo que será difícil aumentar el comercio intrabloque, y tampoco se lograrán sólidos y permanentes compromisos institucionales, por cuanto el grado de soberanía en torno a las materias económicas y políticas que los gobiernos están dispuestos a ceder en pos del organismo son mínimos. (Rodríguez, 2015, p. 39)

Finalmente, el colombiano Edgard Moncayo concluye de manera crítica:

La integración latinoamericana ha entrado en una nueva crisis existencial: con el des prestigio y desgaste de las políticas impulsadas por el Consenso de Washington, el regionalismo abierto pierde sentido y corre el riesgo de tornarse irrelevante. Al cerrarse una etapa de casi dos decenios de integración centrada en la liberación comercial, la región vuelve a mirar hacia modalidades de integración que resulten funcionales a objetivos de desarrollo basados en la transformación productiva y la competitividad genuina. (Moncayo, 2009, p. 32)

Regionalismo posliberal o poshegemónico

Al inicio del presente siglo XXI, mientras el resto del mundo continuaba en un regionalismo abierto de consolidación de cadenas globales de valor y de acuerdos de integración intercontinentales, el ascenso al poder de gobiernos de izquierda en la mayoría de los países de América Latina —la Marea rosa— produjo fuertes cambios en la orientación política y económica de los Estados y, por consiguiente, en los procesos de integración que dieron origen a nuevas formas de regionalismo.

Estos recibieron diferentes denominaciones: regionalismo posliberal o regionalismo poshegemónico (Giacalone, 1999; Veiga y Ríos, 2007; Tussie, 2009; Moncayo, 2009; Riggiorozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2009, 2010, 2016; Briceño Ruiz, 2007, 2018, 2019), regionalismo heterodoxo (Van Klaveren, 2018), regionalismo poscomercial o estratégico y continental (Mellado, 2016) y regionalismo semiabierto (Rocha, 2018). Todas estas formas de regionalismo estaban reguladas por el Estado y eran promotoras de un desarrollo endógeno, pues “no existe un regionalismo latinoamericano todo-abarcador” (Nolte, 2019, p. 136).

Como lo describe el argentino Andrés Serbín:

El nuevo escenario estuvo marcado por una “politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos

como ejes de la integración”, “un marcado ‘retorno del Estado’ tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo”, con “una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones acendradamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional”, y con un “*retorno a la agenda del desarrollo*”, en franco distanciamiento del ‘Consenso de Washington’ y de sus fórmulas, y en función de un impulso *neodesarrollista*”. (Serbín, 2013, p. 54; las cursivas son mías)

En el mismo sentido de politización, desplazamiento de lo comercial y posicionamiento político en lo global, se expresan Gomes Saravia y Granja Hernández (2021):

La característica distintiva del regionalismo posliberal es la perdida del monopolio de la agenda de los asuntos comerciales, para dar paso al tratamiento de asuntos políticos y su coordinación entre los países de la región. Ese nuevo espacio incorpora a la agenda común la discusión sobre problemas de integración física, transportes y cadenas productivas; sumado al tratamiento de las asimetrías regionales. Además, la necesidad de establecer posicionamientos comunes frente a ámbitos multilaterales globales se amplía a otros temas, no únicamente como estrategia de inserción en mercados, sino también para posicionarse políticamente en un nivel global y reivindicar revisionismo en las agendas multilaterales. (p. 72)

El retorno al desarrollo en el regionalismo posliberal lo confirma Briceño Ruiz (2018): “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” (p. 79).

En la categoría de regionalismo poshegemónico, este es explicado por Diana Tussie y Pía Riggiorzzi —además de otros autores como Björn Hettne y Amitav Acharya— por “un distanciamiento del proyecto neoliberal como el proyecto hegemónico ambicionado por Estados Unidos a través del ALCA

y de forma bilateral a través del acceso a los mercados y el apoyo financiero” (Rigirozzi y Tussie, 2012, p. 9). El nuevo regionalismo poshegemónico indujo la creencia de que América del Sur había ingresado en un gran periodo de cambio frente a décadas anteriores. Las autoras comentan como:

Estos proyectos regionalistas alternativos, junto con interrelaciones sociales y políticas más informales, están reflejando un nuevo sentido de propósito en América Latina. Estas prácticas son la expresión de una redefinición del consenso regional sobre el reparto de los recursos sociales y ecológicos, las normativas, la planificación y la cooperación financiera. Al mismo tiempo, estas prácticas están sentando nuevas bases para la cohesión política y social, que también puede interpretarse como un sentimiento de construcción de comunidad [...] En resumen, podemos —casi por primera vez con toda seguridad— empezar a hablar de regionalidad, pertenencia e incluso de un nuevo ADN en el regionalismo latinoamericano, ya que los acuerdos reflejan nuevas ideas, políticas nacionales e instituciones en lugar del sistema global. (Rigirozzi y Tussie, 2012, pp. 5 y 6)

El profesor Alberto Rocha de la Universidad de Guadalajara plantea esta etapa “entre 2000-2015, de *regionalismo alternativo y semiabierto* (cercano del neoestructuralismo y del nuevo desarrollismo) que fue impulsado por los gobiernos progresistas” (Rocha, 2018, p. 336). En esta época, se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

En este contexto, dejó de ser prioridad la ampliación de la agenda de comercio y las prioridades de la integración pasaron a temas políticos, sociales y de seguridad (Da Motta y Ríos, 2007), el papel del Estado volvió a ser determinante (Sanahuja, 2009) y se crearon nuevos organismos como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y, a nivel continental, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac; Briceño Ruiz, 2007; Rigirozzi y Tussie, 2012; Rocha, 2018).

En la medida en que el regionalismo posliberal o poshegemónico partía de la base de afinidades ideológicas entre los Gobiernos, su desarrollo quedaba

marcado por el impulso que le dieran los nuevos liderazgos regionales, como sucedió con procesos subregionales de esa época como la Unasur, impulsada por Brasil, o la alianza bolivariana ALBA, impulsada por Venezuela. La profesora argentina María Victoria Álvarez considera al respecto:

Partimos del supuesto de que la convergencia ideológica y el liderazgo regional son facilitadores del regionalismo. Pero conjecturamos que la afinidad ideológica no puede por sí misma dar cuenta de los patrones variables en la cooperación regional. Especialmente en el periodo del regionalismo *postliberal*, la convergencia ideológica estuvo acompañada de una clara voluntad y capacidad de dirigir por parte de algunos líderes regionales, como Brasil y Venezuela. En el mismo sentido, la concurrencia ideológica es un elemento insuficiente para mantener los consensos necesarios cuando el liderazgo declina. (Álvarez, 2020, p. 45)

Una consecuencia que sí es lamentable fue la profundización de la fractura de la integración latinoamericana al oponerse concepciones de desarrollo diferentes que, en vez de manejar enfoques complementarios de integración pensando en la necesidad de que sean multidimensionales, produjo un fuerte grado de politización y polarización de los procesos de integración latinoamericanos, con descalificaciones entre los partidarios del regionalismo abierto que se mantenían en algunos países defensores de la integración económica y comercial; frente a los partidarios del regionalismo posliberal o poshegemónico, defensores de una integración política y social en entornos neoproteccionistas, que condujeron al estancamiento de la integración latinoamericana (Vieira-Posada, 2020). Así describió Nolte (2019) esta situación:

La cooperación regional ha sido facilitada por la constelación de sintonía ideológica entre los gobiernos de la región en los tiempos de la marea rosa en América Latina. Después, América Latina entró en una fase en la que había mayores conflictos ideológicos entre sus presidentes, lo que resultó en un bloqueo de nuevas iniciativas regionales y en un estancamiento de los procesos de integración regional. (p. 144)

La ineficacia en los procesos y la polarización ideológica contribuyeron, según Santos-Carrillo (2023), a una crisis de resultados, a una crisis de modelo y a una crisis de expectativas:

Habría una crisis de resultados propiciada por la ineficacia de los procesos y el incumplimiento de los objetivos, pero también una crisis de modelo relacionada con la polarización ideológica y social que subyace en las visiones tanto del *regionalismo abierto* como del *regionalismo posliberal y/o poshegemónico*. Y una tercera crisis de expectativas, vinculada con la confusión conceptual entre cooperación e integración. (p. 220; las cursivas son mías)

La diversidad de regionalismos sucesivos y diferentes tuvo impacto en los procesos subregionales de integración que fueron adaptando su marco regulatorio a las nuevas condiciones establecidas por cada modalidad de regionalismo. Para el caso del Mercosur, por ejemplo, Briceño Ruiz (2019) describe así tal situación:

La forma de concebir esa dimensión social era distinta en la época de regionalismo abierto que en la era posthegemónico. Mientras en la primera, la dimensión social se concebía como un mecanismo para mitigar el impacto que la apertura comercial tenía en el proceso de integración, en la época posthegemónico se entendía que la integración en el área social era un componente pleno de un proceso de integración. (p. 39)

Ante los cambios de tendencia política en las elecciones en los distintos países, en Latinoamérica siguen cohabitando regionalismo abierto o liberal con regionalismo posliberal o poshegemónico, pues las tendencias políticas cambian permanentemente. Esto lleva a los académicos Elena Carolina Díaz Galán y Harold Bertot Triana a considerar que

quedó claro que no se ha abandonado por completo una visión del *regionalismo liberal o neoliberal* en Latinoamérica, pues las propuestas

del *regionalismo posthegemónico* se despliegan en una dimensión que queda atrapada por la diversidad ideológica de los gobiernos que integran estos espacios posthegemónicos y que fluctúan entre el progresismo y las tendencias neoliberales, y que en definitiva marcan el ritmo y la vitalidad o el retroceso de mecanismos de integración política, económica y de cooperación. (Díaz y Bertot, 2017, p. 51)

Se puede considerar que, en la segunda década del siglo XXI, había una recuperación de ideas cepalinas del siglo XX. Así fue como, en reunión celebrada en Brasilia en 2011 por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la CAF-Banco de desarrollo de América Latina, se consideró que:

En el actual debate sobre la integración latinoamericana, hay una recuperación de las ideas cepalinas de los años 1950 y 1960 en relación al carácter que debe tener esta integración —que en los escritos de la Cepal, debería asumir formas de un *regionalismo desarrollista*, en oposición a un *regionalismo liberal*. (Alves Teixeira y Desiderá Neto, 2012, p. 11)

Para estos autores:

El ascenso del *neodesarrollismo* está relacionado con la insatisfacción con los magros resultados en términos de crecimiento, empleo e inclusión social, de las políticas liberales de los años 1990, delante de las sucesivas crisis y de la inestabilidad financiera internacional que sacudieron a los países de la región. (Alves Teixeira y Desiderá Neto, 2012, p. 31)

Regionalismo del siglo XXI

Adicionalmente, se produjo una variante de regionalismo abierto, la de *regionalismo estratégico hacia afuera* (Rodríguez, 2015), en el que se realiza intercambio comercial tanto intrabloque como extrabloque con otros

continentes. El ejemplo más representativo fue el surgimiento de la Alianza del Pacífico (AP) en 2011, con el objetivo de llevar a cabo una integración profunda de compromisos de zonas de libre comercio de segunda generación y compromisos de mercado común (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas), al tiempo con temas políticos, sociales y culturales (Vieira-Posada, 2015).

Esto se puede enmarcar en el denominado “regionalismo del siglo XXI”, en el cual se desarrollan megacuerdos regionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP), en los que el comercio se aborda desde la perspectiva de las regulaciones, y ya no del arancel, y vuelve la idea del regionalismo como un mecanismo para “gobernar” la globalización (Briceño Ruiz, 2019).

El tema del regionalismo del siglo XXI ha sido particularmente analizado por Roberto Bouzas, quien hace un paralelo con los cambios producidos desde finales del siglo XX en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones OMC+, al pasar de lo arancelario a lo reglamentario y a la armonización de políticas para dar más respuesta a lo técnico-productivo, al consolidarse unas negociaciones ya no tan influenciadas por Estados Unidos ante la presencia masiva de países del planeta y al desarrollarse en paralelo a las negociaciones multilaterales y negociaciones de acuerdos preferenciales transcontinentales (Bouzas, 2017).

Sin embargo, ante tendencias neoprotecciónistas recientes de sectores con visiones más aislacionistas, sumadas a los manejos del primer gobierno Trump, Bouzas concluye que:

El “*regionalismo del siglo XXI*” ha perdido parte de su potencial transformador. El “*regionalismo estratégico*”, a su vez, ha sido reemplazado por una agenda de “*intereses defensivos*” que ve a la integración global como una amenaza más que como una oportunidad. (Bouzas, 2017, p. 83; las cursivas son mías)

Sobre tantos cambios de regionalismo, el venezolano Oscar Eduardo Fernández-Guillén plantea, como característica de la integración latinoamericana, la “de fluir según cambian los gobiernos, sin que adopte una forma

concreta y perdurable en el tiempo, siendo su regionalismo cerrado, abierto, postliberal, posthegemónico, viejo, nuevo, estratégico, del siglo XXI, entre otros” (Fernández-Guillén, 2023, p. 10), haciendo referencia al *regionalismo líquido*, expresión reciente de autores como los brasileños Karina Mariano, Regiane Bressan y Bruno Luciano en 2021.

Por su parte, el profesor chileno Alberto Van Klaveren se refiere a la complejidad y falta de ortodoxia, pero de renovación de los esquemas que permiten hablar de una América Latina regida por normas y prácticas similares:

La integración económica en América Latina ha tenido una evolución compleja y muy poco ortodoxa. La remoción de barreras comerciales ha sido parcial e incompleta. Las uniones aduaneras no suelen ser lo que parecen. La adopción de instrumentos e instituciones puede resultar más nominal que real. La interdependencia económica que ha ido surgiendo en ciertos sectores ha tenido poco que ver con los instrumentos adoptados. La integración económica informal ha sido a menudo más relevante que la integración formal, como lo demuestran por ejemplo las inversiones intralatinoamericanas, que se han realizado muchas veces al margen de acuerdos formales. [...] Y aunque la arquitectura regional es compleja, a ratos contradictoria y hasta caótica, está claro que en el futuro seguirán surgiendo iniciativas y nuevos esfuerzos para renovar antiguos esquemas. El mito de Sísifo viene a la mente. [...] pese a todas las limitaciones y confusiones del regionalismo latinoamericano, se mantiene un considerable grado de identidad regional, que permite hablar de una sociedad latinoamericana regida por normas y prácticas comunes.

(Van Klaveren, 2018, p. 71)

De otra parte, según Rocha (2015), durante un tiempo se produjo una división de influencia territorial entre Brasil (costa Atlántica) y México (costa Pacífica), en la que otras naciones latinoamericanas —como Venezuela y Chile— intentaron el desarrollo de áreas de influencia y formas propias de integración (ALBA y Alianza del Pacífico) desde modelos de desarrollo opuestos.

A nivel del continente, se intentó la convivencia mediante la aceptación de distintas posiciones de los países dentro del nuevo organismo de alcance latinoamericano y caribeño de la Celac, cuya creación fue promovida por México; este país buscaría un equilibrio entre la unidad y la diversidad (Peña, 2010; Llenderrozas, 2013; Sanahuja, 2010, 2016; Rocha, 2018).

Como anota Briceño Ruiz (2019) sobre tal diversidad de regionalismos latinoamericanos: “Esta forma de pensar y actuar dualista o dicotómica es una de las limitaciones mayores que han tenido los procesos de integración económica regional en América Latina” (p. 37).

Para Fernández-Guillén (2023), “se requiere construir identidad e intereses regionales (comunes), no nacionales (particulares). Sin estos elementos la crisis del regionalismo seguirá latente, pues incide —entre otras cosas— en la prevalencia de políticas estatales ante la ausencia de políticas regionales” (p. 11).

Como bien lo anotaba Nolte (2019):

Ha habido una línea de continuidad de proyectos regionales durante los últimos 60 años. Existe una dependencia del trayecto (*path dependency*) tanto en lo bueno como en lo malo del regionalismo latinoamericano. Aunque han surgido crisis recurrentes, no ha ocurrido una ruptura definitiva. (p. 134)

Para el futuro, se necesita un *regionalismo pragmático y flexible* que “posee flexibilidad institucional y se basa en una geometría variable (Hofmann y Mérand, 2012) que le permite tener velocidades diferenciadas de cooperación” (Nolte, 2019, p. 149).

Esta es una idea muy valedera y fundamental. Dada la asimetría existente entre los países latinoamericanos, una opción de relanzamiento de la integración realista y práctica sería la de *diversos grados de velocidad en los compromisos y temas* que se manejan en la integración latinoamericana.

Elementos conceptuales sobre integración: definiciones, etapas y multidimensionalidad de la integración

Definiciones

Es conveniente señalar cuáles fueron las primeras definiciones de la integración, tanto en el ámbito europeo como latinoamericano, para apreciar en ellas elementos conceptuales fundamentales que deben seguir siendo considerados en la medida en que no se han llevado a la práctica algunos de sus contenidos e insistir en la necesidad que tiene la integración de su alcance multidimensional para que involucre elementos tanto económicos y comerciales, como políticos, sociales y culturales. Aquí se podría también considerar diversos grados de compromisos y velocidades en su aplicación, según la asimetría de los países latinoamericanos.

Lo primero por señalar es que me refiero siempre a la *integración* y no a la *cooperación*, que no es lo mismo, pues muchas personas tienden a considerar los dos conceptos como sinónimos. El hecho es que no ha sido fácil llegar a una definición de integración y muchas veces se le confunde con cooperación, como lo señala Oyarzún (2008): “Si bien el concepto de integración es de uso cotidiano no existe una única definición aceptada y en muchas ocasiones se aplica de manera indiscriminada a actividades netamente cooperativas” (p. 96). Pero hay que reconocer que, dado el atraso en general de la integración latinoamericana, en algunos casos, para su relanzamiento, habrá que adelantar no solo acciones de integración, sino también de cooperación, para facilitar su aplicación y cumplimiento.

El profesor Juan Gabriel Tokatlian define la cooperación como un esquema que:

Desde el Estado y con el concurso activo de actores no estatales se produzcan proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con un trasfondo político, entre dos o más partes entre sí y eventualmente entre aquellos países y otras contrapartes próximas. (Tokatlian, 1994, citado en Jaramillo *et al.*, 1998, p. 232)

Visto así, para Andrés Franco y Francisco Robles: “La cooperación es el medio idóneo para lograr la integración de actores estatales y no estatales y se utiliza para reafirmar, favorecer, defender, respaldar o apoyar modelo de integración existentes o en proceso de consolidación” (Franco y Robles, 1998, p. 232). Por su parte, De Lombaerde (1998a) acoge el espectro propuesto por Dobson en el sentido que “la *cooperación* incluye todas las formas de acercamiento, colaboración, coordinación, etc., entre Estados en el nivel económico-político, sin entrar en un esquema formal de integración” (p. 246).

La cooperación es, pues, un medio o instrumento previo o paralelo que puede servir de apoyo a la integración, la cual incorpora variables más amplias en su multidimensionalidad que le son propias. Raúl Bernal-Meza y Gustavo Masera precisan esta mayor profundidad de la integración con respecto a la cooperación en estos términos:

La integración supone una acción de política económica más específica y profunda que la cooperación. La integración contempla una primera tarea, orientada a la reducción de barreras y obstáculos, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; en una segunda etapa se persigue la supresión absoluta de tales barreras, a fin de crear un mercado único, sin trabas fronterizas, y con la mayor transparencia en las tarifas no arancelarias. El concepto clave es la armonización de políticas, en la medida en que ésta supone la supresión de políticas de tratamiento diferencial entre los países miembros del acuerdo. (Bernal-Meza y Masera, 2008, p. 6)

En cuanto a las definiciones de integración, en una primera instancia, se pueden encontrar ideas valederas y principios impostergables en algunas de las definiciones de la integración europea, sobre las cuales es conveniente insistir para que sean tenidas en cuenta al negociar o reformular los procesos integracionistas en nuestro continente.

Hay que recordar que el término *integración económica* fue utilizado en la primera mitad del siglo XX en obras de Wilhem Röpke entre 1939 y 1942, al analizar la integración progresiva de las naciones a la economía mundial en el período 1700-1914 (Conesa, 1987, p. 33; Petit, 2014, p. 138). Desde Röpke,

no se detectó un uso del término hasta 1949, cuando Paul Hoffman, quien dirigió la agencia creada por Estados Unidos para dirigir el Plan Marshall que ayudara a los europeos a formar una unión económica y a detener los propósitos expansionistas de la Unión Soviética, consagró en un discurso el término al utilizar quince veces la palabra integración (Petit, 2014, pp. 138-139).

En la década de 1950, el nobel de economía Jan Tinbergen fue el primero en tratar la integración como variable económica independiente y definió a la integración económica internacional como “el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales a su funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación y la unificación” (Tinbergen, citado en Balassa, 1964, p. 4; véase Tinbergen, 1968). En la medida en que los Gobiernos latinoamericanos le reconocieran esta característica de variable independiente a la integración, se lograría mayor compromiso y respaldo para su efectiva ejecución.

Este concepto de estructuración de unidades económicas con distintos Estados participantes fue recogido por el autor clásico de las etapas de la integración, el economista húngaro Béla Alexander Balassa, al definir la integración económica como

[...] un proceso y como un estado de cosas. Considerada como proceso, incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; contemplada como un estado de cosas, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. (Balassa, 1964, p. 6)

Jacob Viner expuso también un tratamiento de la integración dentro de los conceptos clásicos de la teoría del comercio internacional de creación y desviación de comercio en la década de 1950, al considerar que los acuerdos de integración comercial pueden llevar a la creación de comercio entre los Estados miembros, con el aumento del volumen del comercio entre países cuando se acuerda la unión aduanera entre ellos. No obstante, también pueden llevar a desviación de comercio, al sustituirse importaciones de terceros

más eficientes por importaciones de miembros del proceso de integración menos eficientes, pues parte de los flujos de importación y exportación que existían antes de un acuerdo de unión aduanera entre cada uno de los países firmantes del acuerdo con terceros países serán sustituidos por importaciones y exportaciones de y hacia países miembros de la unión, desviándose así las rutas comerciales preexistentes. En tal situación, la desviación de comercio tiene un efecto negativo o perjudicial, pues implica sustituir el producto más eficiente por el menos eficiente (Viner, 1950).

La magnitud de integrarse llevó a definiciones de los clásicos de las teorías fundacionales de la integración como Ernst Haas y Leon Lindberg, quienes señalaron el alcance de la integración de sobrepasar los límites nacionales y desplazar lealtades a nuevos centros de poder, de comunidades políticas, de nuevos órganos centrales, de decisiones conjuntas, lo cual se ha materializado en la integración europea, pero no en la latinoamericana.

Ernst Haas, de la teoría del neofuncionalismo, definió la integración como:

[...] el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de este proceso es una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las preexistentes. (Haas, 1964, p. 70)

Otra definición de Haas es la siguiente:

La integración regional puede definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos. (Haas, citado en Malamud, 2011, p. 220)

En cuanto a Leon Lindberg, igualmente neofuncionalista, definió la integración como:

1) los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales, y 2) el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro. (Lindberg, 1970, pp. 45-46)

Para Karl Deutsch, el término “integrar” significa “hacer un todo con las partes, es decir, convertir a las unidades antes separadas en componentes de un sistema coherente”, con lo cual la “integración es entonces una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecerían si estuvieran aisladas” (Deutsch, 1990, p. 384).

Según Donald J. Puchala, la integración se define como un “conjunto de procesos que produce y sostiene un sistema de concordancia en el nivel internacional [...] un sistema internacional en el cual los agentes encuentran posible armonizar coherentemente sus intereses, transar sus diferencias y cosechar recompensas mutuas por sus interacciones” (Puchala, 1971, p. 277). En un sentido similar, James A. Caporaso y Alan L. Pelowski consideran que la integración implica desarrollar “nuevas estructuras y funciones en un nuevo nivel del sistema, que es más abarcador (sea geográfica o funcionalmente) que antes” (Caporaso y Pelowski, 1975, p. 421).

En una definición más reciente, Andrés Malamud considera que la integración regional se define como un proceso formal, impulsado desde los Estados, en el que, mediante la creación de instituciones comunes permanentes, los Estados miembros deciden mezclarse voluntariamente, hasta el punto en el que ceden parte de su soberanía, dado que las decisiones que tomen estas nuevas instituciones son de carácter vinculante, pero que encuentran a su vez nuevas formas de negociación para resolver conflictos en conjunto (Malamud, 2011).

Es claro en estas definiciones que, para que la integración funcione, requiere de un nuevo centro con facultades supranacionales sobre los Estados

nacionales, a lo cual son tan reacios los gobernantes latinoamericanos, pero debe ser analizada como un escenario a futuro al ser característica central de un proceso de integración; no obstante, esto, por su importancia, se desarrollará en el capítulo 6.

Se aprecia cómo las definiciones son variadas y diferentes. Según Dougherty y Pfaltzgraff (1990), la falta de una definición compartida de la integración inhibe la investigación (p. 471). Según Donald J. Puchala:

Más de quince años de definir, redefinir, modelar y teorizar no han conseguido generar conceptualizaciones satisfactorias de lo que es exactamente aquello de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la ‘integración internacional y exactamente qué intentamos aprender cuando estudiamos este fenómeno. (Citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 471)

La observación de Puchala sigue siendo válida y podría ser una de las explicaciones sobre la imprecisión conceptual y variabilidad de interpretaciones sobre integración existentes en América Latina.

De acuerdo con las circunstancias del modelo de regionalismo vigente, se han priorizado etapas de integración económica y comercial o se ha pasado a etapas de integración política y social, sin llegar a prevalecer una integración multidimensional que las incorpore a todas. Al comenzar a desarrollarse la integración tanto en Europa como en América Latina, en el campo económico y comercial, fueron las posibles etapas o niveles de integración económica las consideradas por autores clásicos de la integración como Bela Balassa, Jan Tinbergen y Jacob Viner, en fases de *integración comercial* (zona de libre comercio, unión aduanera), fase de *integración de factores* (mercado común) y fases de integración de políticas (comunidad económica, unión económica y monetaria, integración total; Conesa, 1983). Andrés Malamud presenta las etapas de integración de Bela Balassa de manera detallada:

La integración económica entre dos o más países admite cuatro etapas (Balassa, 1961). La primera es la *zona de libre comercio*, un ámbito territorial en el cual no existen aduanas nacionales; esto significa que

los productos de cualquier país miembro pueden entrar a otros sin pagar aranceles, como si fueran vendidos en cualquier lugar del país de origen. La segunda etapa es la *unión aduanera* que establece un arancel que pagarán por los productos provenientes de terceros países; ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. La tercera etapa es el *mercado común*, unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios; tal avance requiere la adopción de una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales. Finalmente, la *unión económica* consiste en la adopción de una moneda y política monetaria únicas. A medida que el proceso avanza, la integración económica derrama sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad de personas y la necesidad de armonizar políticas internas y establecer instituciones comunes alimentan las controversias políticas y generan la necesidad de tomar decisiones que exceden el ámbito técnico o económico. (Malamud, 2011, pp. 220-221)

Como comenta en la presente década el peruano Enrique Cornejo:

El aporte teórico de Balassa ha sido fundamental —aunque existan algunos autores que no le quieran dar la importancia que se merece—, sobre todo porque lo planteó varias décadas atrás en un contexto mundial en el que la integración económica apenas empezaba a desarrollarse en algunas regiones del mundo. (Cornejo, 2021, p. 75)

Ahora bien, las etapas no tienen por qué desarrollarse en estricto orden, como lo precisaba en los años noventa del siglo xx Philippe De Lombaerde:

Es importante notar que, considerando cualquier esquema conceptual, no se trata de una secuencia necesaria y exclusiva en el tiempo. Mientras los países terminan una etapa, ya pueden tomar medidas

para preparar la próxima y el orden en esa toma de decisiones puede ser invertida. (De Lombaerde, 1998a, p. 252)

Para Jaime Requeijo, conviene hacer tres precisiones sobre las etapas de la integración:

1) las etapas no presentan perfiles nítidos. Por razones taxonómicas se efectúa esta clasificación que se enumera, pero la realidad demuestra que existen fórmulas intermedias con mezcla de características, 2) existe un código de la integración en virtud del cual o bien el proceso se interrumpe, porque algunos miembros son incapaces de soportar los costes que entraña, o bien el proceso continúa en busca de una fase superior y 3) a pesar de la dinámica integradora, el paso de un estadio a otro es una decisión política que entraña costes y dificultades y que, consecuentemente, no puede ser adoptada en solitario por los dirigentes políticos, sino que ha de ser entendida y refrendada por una mayoría de los ciudadanos. (Citado en Petit, 2014, p. 142; véase Requeijo, 2002)

Conviene hacer unas precisiones sobre la integración comercial, de factores y de políticas. En la *integración comercial*, la unión aduanera perdió su razón de ser, al generalizarse la apertura comercial en el planeta con la llegada del proceso globalizador en la década de 1990, apertura en la cual el arancel perdió importancia al quedar eliminado de la mayoría de las transacciones del comercio internacional, quedando solo la zona de libre comercio.

En la *integración de factores*, para lograr la fase de mercado común con la libre circulación, ya no solo de bienes y de servicios, sino también de capitales y de personas, en los procesos de integración latinoamericanos como la CAN, el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (Caricom), se estableció en los documentos constitutivos el compromiso de desarrollar esta fase de mercado común que implicaba no contentarse con el libre comercio, sino avanzar más en la integración. Sin embargo, solo se ha logrado parcialmente.

Finalmente, en la *integración de políticas*, están consideradas la comunidad económica y la unión económica y monetaria. La comunidad económica se logra cuando los países coordinan políticas como la cambiaria, la fiscal, la de normalización, la de tránsito aduanero, tal como lo hizo Europa con el Mercado Único Europeo a partir de enero de 1993, fruto de la puesta en marcha de varios reglamentos comunitarios. La unión económica y monetaria es la última etapa orientada a homogenizar los principales indicadores macroeconómicos respecto a inflación, tasas de interés y déficit presupuestal. Logrado lo anterior, va orientada al manejo de una moneda común, tal como lo instrumentó Europa desde 1990, aunque no todos los países hayan adoptado todavía el euro.

Conceptualmente, las anteriores etapas de integración económica no han desaparecido como a veces se piensa, sino que algunas perdieron su razón de ser (zonas de preferencias y uniones aduaneras); no obstante, sí se ve con objetividad el alcance y contenido de los compromisos de las otras, se aprecia que su desarrollo gradual es lógico y permite a los diversos sectores económicos irse acomodando al proceso. Según De Lombaerde (1998a), ese acomodo diferente corresponde a dos tipos de integración económica: homogénea o heterogénea, con lo cual los más comprometidos en sacar adelante la integración asumen mayores compromisos o desarrollables más rápidamente que los demás: “Toda la discusión sobre la ‘*Europe à la carte*’ o la ‘geometría variable’, la ‘Europa a dos velocidades’ y los ‘círculos concéntricos’ ilustra muy bien esta problemática” (p. 252).

De otra parte, el profesor español Miguel Ángel Casas Gragea hace una diferenciación entre acuerdos de integración que comprenden no solo compromisos económicos de apertura comercial, sino también compromisos políticos y sociales de inspiración renana o estructuralista, de aquellos limitados a compromisos comerciales de inspiración sajona o liberal, que dominan el modelo de regionalismo abierto:

[...] ‘integración regional o subregional’ a aquellos acuerdos en los que predomina la inspiración renana o estructuralista. Éstos presentan un modelo de regionalización de naturaleza intergubernamental y supranacional; con objetivos de integración económica, política

y social; y abarcan temas económicos (desde el intercambio libre de bienes servicios, y de los llamados ‘nuevos temas’ entre los países miembros, hasta la constitución de una unión económica y monetaria), políticos (por ejemplo, democracia y proyectos de unidad política), y sociales (por ejemplo, libre circulación de personas, educación, etc.); ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional’ a aquellos en los que predomina la inspiración sajona o liberal. Éstos presentan un modelo exclusivamente intergubernamental; con el objetivo fundamental de lograr la integración comercial (intercambio libre de bienes, servicios, y los ‘nuevos temas’ entre los países miembros) y de cooperación en asuntos puntuales (por ejemplo: fomento de la democracia). (Casas Gragea, 2003, p. 20)

Las zonas de libre comercio se extendieron por todo el planeta como instrumento de integración comercial, ya no solo entre vecinos, sino entre continentes, al convertirse en prioridad del modelo de apertura económica del proceso globalizador. Como zonas de libre comercio de segunda generación, incorporan servicios y normas sobre propiedad intelectual, además de mercancías, junto a reglas sobre inversión correspondientes a un contexto de “regionalismo abierto” y de acuerdos con diferentes mercados; mientras las zonas de primera generación estaban circunscritas al intercambio de mercancías correspondientes a una integración cerrada, proteccionista, del período de sustitución de importaciones.

Lo que resultó negativo, al priorizar el libre comercio, fue quitarle impulso a los esfuerzos que se venían adelantando en los procesos latinoamericanos de integración respecto a los compromisos de armonización de políticas económicas y macroeconómicas, en fases más avanzadas de formación de mercados comunes y de comunidades o uniones económicas, tan necesarias para un aprovechamiento más equilibrado de los mercados y la mejora de las condiciones de desarrollo económico. Es una limitación la falta de compromisos de armonización de variables cambiarias, monetarias, fiscales, tributarias o de política industrial que contribuyen al desarrollo, lo cual afecta posibilidades de inversión y desarrollo industrial en América Latina.

El profesor venezolano Alberto Hurtado Briceño plantea que la convergencia de políticas macroeconómicas en los procesos de integración latinoamericanos exige:

a) La profundización de los acuerdos de liberalización comercial y movilidad de factores suscritos por los países participantes; b) la consistencia en las políticas públicas locales; c) la extensión del sistema de pagos en moneda local a todos los países de la región; d) el inicio de un proceso de coordinación de políticas económicas cuya máxima expresión será la adopción de un esquema fijo de convertibilidad de las monedas de cada país con respecto a una o varias monedas convertibles; e) la unificación de principios legales que faciliten la participación de todos los países, den rango constitucional a los consensos logrados en el ámbito regional, faciliten reglamentar la creación de instituciones comunitarias; y f) el incremento de los niveles de cooperación técnica entre las instituciones monetarias de cada país participante. (Hurtado Briceño, 2020, p. 123)

Ahora bien, con el fin de que la integración logre los objetivos para los que está concebida, debe abarcar también aspectos de armonización de políticas, diálogo político e institucionalidad, como lo señalan Francisco Rojas, Josette Altmann y Tatiana Beirute:

Resulta necesario enfatizar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura sólo tiene sentido —en una perspectiva de largo plazo— si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político; en un conjunto de entendimientos compartidos, y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional. (Rojas Aravena *et al.*, 2012, p. 15)

Sobre esta distancia entre los alcances de conformar zonas de libre comercio y avanzar en el establecimiento de políticas comunes en una comunidad

económica, es bueno tener en cuenta estas palabras del padre de la integración europea Jean Monnet, quien en sus *Memorias* opinó lo siguiente:

Hay una diferencia fundamental entre la Comunidad que es un método para reunir a los pueblos y la Zona de libre comercio que es un arreglo comercial. Nuestras instituciones asumen una vista de conjunto, establecen una política común; la Zona de libre comercio busca arreglar las dificultades particulares sin hacerlas entrar en una perspectiva de acción común. (Monnet, 1976, p. 498)

Igualmente limitante ha sido el no atender posiciones comunes para las negociaciones con otros países o acuerdos, al abandonar el manejo de una posición negociadora externa común. Así ocurrió con la CAN y con el proceso centroamericano. Este, de hecho, es uno de los temas que más divide a los integrantes del Mercosur. Al respecto, Guerra-Borges (2001) opina:

[...] es bien sabido que las áreas de libre comercio, si no son una fase de un propósito mayor, no garantizan la cohesión de los acuerdos. Internamente los acuerdos históricos se han debilitado pues han tenido que autorizar (más bien tolerar en aras de preservar un mínimo de cohesión) que alguno o algunos de sus miembros negocien por separado su incorporación a otros acuerdos, aunque por este hecho asuman compromisos que contravienen los convenios respectivos. (p. 75)

Es la visión de unas economías nacionales unidas mediante la integración la que le da una dimensión por encima de las fronteras, que tanto gobernante latinoamericano no entiende ni acepta, mientras pretende tener el control de su espacio nacional que ve como propio, desconociendo el mayor alcance que puede aportar el estar integrado en una espacialidad mayor para una mejor inserción en el contexto mundial, maximizar la utilización de los escasos recursos y desarrollar mejores y más efectivas políticas públicas. Es la eterna oposición a perder soberanía por lo que no se avanza en las

etapas de integración, pues cada avance presupone ceder más, como lo anota Cornejo (2021):

Las etapas o formas de integración deben alcanzarse gradualmente en un proceso que no está libre de dificultades porque, cuanta más integración se vaya logrando, mayor soberanía cederán los Países Miembros en beneficio del bloque y esto muchas veces es difícil de aceptar por sectores nacionalistas o instituciones que desean mantener su poder en los diferentes Países Miembros. (p. 81)

Ahora bien, la idea indispensable para una adecuada integración es que no se puede limitar a la integración económica, pues debe ser *multidimensional*, es decir, abarcando también la integración política —en la cual se considera la institucionalidad requerida de entes supranacionales que configuran jurisdicciones destinadas a garantizar la implementación de las obligaciones asumidas—, así como la integración social, que contemple programas de desarrollo social y el concepto de “cohesión social”, con legitimación ante la sociedad civil de las nuevas instituciones (Cox, 1991; Dobson, 1991; Tokatlian, 1998; De Lombaerde, 1998a; Briceño Ruiz, 2019).

Los múltiples alcances de carácter político y estratégico que puede tener la integración son reiterados por Rojas *et al.* (2012):

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Es decir, la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. (p. 13)

Esta multidimensionalidad de la integración había sido ratificada por Dobson (1991): “La integración es un fenómeno multidimensional y multigradual donde se alcanza la forma más intensa de interacción entre Estados”

(p. 30). Por su parte, Tokatlian había incorporado desde finales del siglo XX la existencia de variables muy distintas y diversas que pueden incluir una integración multidimensional:

[...] un proceso más amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas. (Citado en Jaramillo *et al.*, 1998, p. 234)

Mucho antes, desde la década de 1960, el entonces funcionario del BID José Ignacio Rasco, al concluir unas conferencias sobre América Latina, afirmaba como idea fundacional la inevitabilidad de la integración latinoamericana:

Yo diría que es una marcha inevitable el proceso integracionista y depende entonces de nosotros que lo hagamos mejor o que lo hagamos peor [...] Por eso hoy la Integración es el gran desafío de América Latina, la respuesta a nuestra vocación unitaria, al reencuentro de tantos “vigores dispersos” en un solo haz de energía ecuménica. (Rasco, 1975, pp. 145-147)

Silvana Montaruli se plantea más recientemente consolidar la utopía de la integración:

Las relaciones interamericanas y las tramas que conforman los nuevos tejidos políticos, económicos y sociales a fines del siglo XX y comienzos del XXI exigen, por decirlo así, que los países de Nuestra América finalmente encuentren la consolidación de la que se ha constituido históricamente como la utopía americana: su integración. (Montaruli, 2008, p. 193)

Como conclusión de este capítulo, a la integración latinoamericana le ha correspondido ajustarse a través de décadas a diferentes formas de

regionalismo, las cuales han resultado ser una limitación para su desarrollo y fuente de inconveniente ideologización para el proceso de integración, por lo cual es necesario que América Latina reencuentre una hoja de ruta conceptual que le conduzca a la necesaria integración multidimensional, como materialización de algo que, para algunos, es inevitable y, para otros, sigue siendo una utopía.

Capítulo 4

La génesis de la integración europea y los pioneros y líderes europeos

Estamos aquí para cumplir una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestra ventaja en la ventaja común.

Jean Monnet en la conferencia de la CECA el 21 de junio de 1950

En Europa, los Estados nacionales se consolidan de un modo más fuerte, con identidades propias y características culturales, idiomáticas e historia propia y diferente, con intereses geopolíticos opuestos en un continente en pleno ejercicio del poder, de grandes imperios, de fronteras modificadas, que los llevó varias veces a la guerra, pero que, mediante la integración, obtuvieron la paz y el desarrollo. La realidad es que la integración es un aporte fundamentalmente europeo. Como comenta Briceño Ruiz (2018):

A pesar de sus períodos de crisis, no cabe duda de que la actual Unión Europea (UE) es una referencia (para muchos un modelo) en términos de construcción de una región internacional. Sus avances en materia económica e institucional no tienen precedentes en ninguna organización internacional en el mundo moderno. (p. 9)

Antecedentes de la integración europea

De acuerdo con historiadores como Denis de Rougemont, la primera mención de Europa como unidad se remonta al siglo VIII de nuestra era, después de la Batalla de Poitiers (732 d. C.), y fue Carlomagno el adalid de una Europa unida (De Rougemont, 2007); de hecho, fue el primer soberano europeo que asumía un título imperial desde la caída del Imperio Romano de Occidente y fue considerado “el padre de Europa”. La extensión del reino carolingio llegó a comprender los actuales Estados de Francia, Suiza, Austria, Bélgica, Holanda y Luxemburgo y gran parte de Alemania, Italia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Croacia²¹.

Durante el predominio del cristianismo en la Edad Media, tuvo mucho protagonismo el Sacro Imperio Romano Germánico, una federación de más de 200 principados cohesionados alrededor del Emperador, logrando estar distintos emperadores en el poder durante varios siglos, entre quienes se destaca el cosmopolita Carlos V en el siglo XVI. Estos emperadores defendieron la idea de una cristiandad unida frente a la amenaza musulmana que, sin duda, contribuyó también a la formación de Europa, lo cual articuló el mundo germánico nórdico con el mundo romano de la Europa meridional (Pérez Bustamante, 2008, pp. 17-19).

En la transición del medievalismo cristiano hacia la modernidad, aparecieron los primeros precursores de la integración europea como el legista francés *Pierre Dubois* (1250-1312), quien promovió una asamblea permanente de representantes y un tribunal de arbitraje europeo, ambas ideas garantes de la unidad supraestatal; el monje francés *Emerico Crucé* (1590-1648), que propuso la organización de un congreso permanente en Venecia para estimular los intercambios comerciales, mientras el otro francés *Maximilien de Béthune, duque de Sully* (1560-1641) promovió una confederación europea, fundamentada en grupos regionales, con el propósito de solucionar problemas en

21 Sobre historia de la integración europea existen numerosas obras. Se pueden consultar, entre otras: Truyol (1999), Aldecoa Luzárraga (2002), De Rougemont (2007), Pérez-Bustamante (2008), Ruiz-Domènec (2010), Brugmans (1972) y Sidjanski (1998).

las divisiones territoriales causantes de las guerras entre los Estados (Rojas Gómez, 2011, pp. 158-159).

Aunque prevalecieron las concepciones nacionalistas durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, fue también una época en que se plantearon ideas de unidad europea. En Francia, el conde *Claude-Henri de Rouvroy de Saint-Simon*, *Philippe Leroy Beaulieu* y el escritor *Victor Hugo* se refirieron a los “Estados Unidos de Europa”. Por su parte, el suizo *J. C. Bluntschli* se refirió a un “Estado federal europeo”; el escocés *J. Lorimer*, a una “comunidad europea”, y el alemán *Karl Christian Krause*, a una “federación europea” (Rojas Gómez, 2011, p. 159).

El austriaco *Richard Coudenhove-Kalergi* fue uno de los primeros en pensar en una Europa integrada, al proponer en 1923 el primer proyecto moderno de una Europa unida, en su libro *Pan-Europa*, vuelto a publicar en 2010: verdades inmutables frecuentemente olvidadas, como afirma en el prólogo Otto de Habsburgo, presidente de la Unión Paneuropea. Según el profesor René Schwok: “Para este conde austriaco, Pan-Europa es una nueva entidad política federal susceptible de restaurar la potencia declinante de Europa con relación a Rusia y a los Estados Unidos (1926)” (Schwok, 2005, p. 23).

Desde 1923, Coudenhove-Kalergi invitaba, en el prefacio de su obra *Pan Europa*, a superar las divisiones políticas y económicas entre los países europeos, terminada la Primera Guerra Mundial, organizándose

en una Federación de Estados para salvar su existencia. [...] los grandes acontecimientos históricos comienzan en forma de utopía y terminan siendo realidad. [...] El futuro de Pan-Europa dependerá de que los mil primeros defensores tengan la fe y el poder de persuasión necesarios para convencer a millones y para hacer de la utopía de ayer la realidad de mañana. (Coudenhove-Kalergi, 2010, pp. 11, 13 y 14)

De manera premonitoria, Coudenhove-Kalergi (2010) visualizó que “Inglaterra, como Estado confederado, sacrificaría siempre el interés de Europa a los intereses del Imperio Británico” (p. 49), que “Inglaterra intentará unirse con el otro lado del océano antes que con el otro lado de

la Mancha” (p. 50) y que “el programa de la Pequeña Europa resulta de la realidad de que el Imperio británico es un imperio extraeuropeo” (p. 50).

En 1926, organizó en Viena el Primer Congreso Paneuropeo, movimiento al que se unirían una larga lista de intelectuales como Thomas Mann, Freud, Rilke, Unamuno, Madariaga y Ortega y Gasset. En la política, sus ideas influyeron en Konrad Adenauer, Robert Schuman, Alcide De Gasperi y, muy especialmente, Aristide Briand, ministro de Asuntos Exteriores de Francia.

El 5 de septiembre de 1929, *Aristide Briand*, miembro de la Unión Paneruropea, “pronunció en Ginebra un discurso a favor de una ‘Unión Europea’ ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones” y “el 1 de mayo de 1930 depositaba un memorándum con objeto de promover una confederación de los Estados Europeos” (Morata, 1999, p. 19).

Todavía tuvo que pasar Europa por la Segunda Guerra Mundial antes que volviera a considerar, ya sí de manera afirmativa, la debida y conveniente integración. En 1947, Coudenhove-Kalergi decide, de regreso a Francia, país donde se había nacionalizado, reunir a los parlamentarios de la Unión Paneuropea Internacional que tuvieron relevancia durante las décadas de 1920 y 1930 en una Unión Parlamentaria Europea (UPE).

Por su parte, el pensador español *José Ortega y Gasset* fue igualmente promotor del ideal integracionista cuando afirmaba que “la unidad de Europa no es una fantasía, sino que es una realidad misma, y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Francia, Alemania o España son realidades sustantivas, por tanto, completas e independientes” (Ortega y Gasset, citado en Rojas Gómez, 2011, p. 163).

A su vez, el precedente de los enfrentamientos bélicos entre Francia y Alemania —la guerra franco-prusiana (1870-1871), la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)— hizo que el entendimiento entre los dos países se convirtiera en el eje central de liderazgo del proceso de integración europeo. El acercamiento político europeo se había iniciado desde 1946 con la declaración del líder del momento, el británico *Sir Winston Churchill*, “quien en un famoso discurso pronunciado en Munich había pedido la creación de los ‘Estados Unidos de

Europa', recalando la urgencia de una colaboración estrecha entre Francia y Alemania", en la que el papel del Reino Unido "debía ser el de un mero promotor, no el de un miembro activo" (Morata, 1999, p. 21).

Un importante elemento histórico fue la gran cantidad de movimientos políticos y sociales que dieron respaldo a la idea europea en los años inmediatamente siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, como los mencionó el francés Jean-François Deniau:

Movimiento para la Europa Unida (*United Europe Movement*); Consejo francés para Europa unida; Liga Europea de cooperación económica; nuevas asociaciones internacionales de inspiración cristiana; movimiento socialista por los Estados Unidos de Europa; Unión Europea de los Federalistas; Consejo de los Comunes de Europa; Unión Parlamentaria europea; Movimiento Europeo; Comité de Acción para la Comunidad Supranacional europea; Comité de Vigilancia para Europa, etc. Los nombres de ciertas personalidades que han jugado el papel ya de animadores o de coordinadores aparecen a menudo, de las más distintas filiaciones políticas o nacionalidades: Guy Mollet, Bech, Adenauer, De Gasperi, Beyen, Schuman, Spaak, Jean Monnet, etc. (Deniau, 1959, p. 8)

Lo anterior muestra una idea de integración que fue considerada en Europa en diversos momentos de su historia y que le permitió finalmente, luego de los enfrentamientos de dos guerras mundiales en el siglo xx, trabajar la concreción de su integración desde el período de entreguerras y, especialmente, desde la finalización del conflicto en 1945. Un punto a favor de la conformación de la integración europea fue el haber podido contar con el apoyo de toda clase de organizaciones, mientras la integración latinoamericana fue apoyada de manera solitaria por un solo organismo internacional (la Cepal); y no directamente la integración en sí misma, sino como instrumento para el desarrollo.

El Plan Marshall y la detención del comunismo mediante la integración de Europa

Desde 1947, luego de reuniones de funcionarios de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia con la Unión Soviética, se entendió que la colaboración durante la Segunda Guerra Mundial en la lucha contra el régimen nazi había terminado y se entraba en un nuevo contexto de “guerra fría”, en el cual a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) le interesaba la ampliación del comunismo en el resto de Europa y del mundo. La URSS ya había logrado un avance importante en el continente europeo, cuando en la persecución de las tropas nazis hacia su país, fueron cayendo bajo regímenes comunistas los Gobiernos de los países de Europa Oriental y Central, como Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Yugoslavia y Albania.

Como anota el historiador Walter Laqueur:

Por irónico que parezca, la amenaza externa fue el factor que impulsó inicialmente la recuperación europea. Si Stalin se hubiese contentado con que Europa Oriental se transformara en una mera área bajo influencia soviética, es dudoso que Europa Occidental se hubiese reagrupado, que hubiese existido un Plan Marshall, una Comunidad Económica Europea y un Tratado de Bruselas, que en definitiva fueron el origen de la OTAN. (Laqueur, 1994, p. 13)

Según el español Ramón Tamamés (1982), “los EE. UU. ante las presiones soviéticas en Grecia y Turquía, temerosos de un progreso comunista en Francia e Italia, y también para compensar su propia depresión económica interna, decidieron invertir en Europa” (p. 40). En efecto, en países de Europa occidental como Francia e Italia, se habían desarrollado partidos comunistas muy poderosos, liderados por sus secretarios generales George Marchais —del Partido Comunista francés— y Palmiro Togliatti —del Partido Comunista Italiano—, los cuales amenazaban con ascender al poder por la vía electoral en elecciones democráticas, luego de lograr importantes resultados favorables en los parlamentos de los dos países. Laqueur (1994)

lo reconoce así: “Inmediatamente después de la guerra se manifestó una acentuada tendencia hacia la izquierda. En Francia y en Italia los comunistas recibieron más votos que nunca y por primera vez se vieron representados en el gobierno” (p. 50). Y sobre la influencia de Palmiro Togliatti en el Partido Comunista Italiano, Laqueur (1994) también comenta: “Con Togliatti tenían un líder de considerable jerarquía, un táctico excelente que ayudó a convertir a su partido en el más sólido de todos los partidos comunistas europeos fuera del bloque soviético” (p. 65).

Terminada la guerra, Europa tomaba conciencia de que, para cada país, sería más difícil realizar en solitario una inserción en un mundo dominado claramente por dos potencias. Así lo expresó Deniau (1959):

Llegada la paz, se hizo todavía más evidente que dos potencias conducían los destinos del mundo —los Estados Unidos y la URSS— y que en este diálogo cada país aislado de Europa sólo tenía oportunidad de hacer oír su voz uniéndola a la de uno de los grandes. (p. 7)

El contexto de Guerra Fría que siguió al entendimiento entre los aliados durante la Segunda Guerra Mundial había cambiado el contexto de las relaciones internacionales, con un mayor interés en la unificación europea y en la facilitación de acciones en beneficio de la devastada Europa occidental de parte del Gobierno estadounidense. Laqueur (1994) lo comenta así: “La Guerra Fría determinó un nivel mucho más elevado de unidad europea de lo que se había creído posible y promovió el compromiso norteamericano duradero en los asuntos europeos” (p. 120).

Ante las consecuencias de la gran destrucción física de Europa, los funcionarios estadounidenses consideraron que Estados Unidos tenía una gran responsabilidad en ayudar económicamente a la reconstrucción y, en cuanto a lo político, a limitar la expansión comunista en ese continente (Monnet, 1976). Por eso, en reuniones adelantadas al interior de Estados Unidos, durante el Gobierno del presidente Harry Truman, se concibió la creación de un plan para ayudar a Europa a detener el comunismo y a reconstruirse económicamente, bajo el nombre de Plan Marshall (o European Recovery Program-ERP).

Como narra Jean Monnet en sus *Memorias*, luego de un rápido trabajo de preparación en secreto por parte de 5 funcionarios —el general George Marshall (jefe de Estado Mayor)²², Dean Acheson, William Clayton (secretario de estado de asuntos económicos), Averell Harriman y George Kennan—, el 5 de junio de 1947, en un discurso del general Marshall en la Universidad de Harvard (Massachusetts), dio a conocer el Plan que llevaría su nombre, inaugurando “un nuevo tipo de relaciones internacionales: ayudar a los otros a ayudarse ellos mismos” (Monnet, 1976, p. 292).

Para Tamamés (1982): “De hecho, el verdadero comienzo de la cooperación económica europea fue resultado de las condiciones impuestas por EE. UU. en el momento de conceder la célebre Ayuda Marshall” (p. 40). Se trataba de un programa de oferta de cooperación norteamericana a un programa de esfuerzo europeo, como lo precisó el general Marshall:

Yo pienso que la iniciativa debe venir de Europa. El rol de América no consiste más que en ofrecer una ayuda amigable para el establecimiento de un programa europeo y a dar en seguida su apoyo a la ejecución de este programa en la medida que ello sea necesario. (Citado en Monnet, 1976, p. 294)

El Plan Marshall fue ofrecido a todos los países de Europa. Incluso Francia y Gran Bretaña convocaron a la Unión Soviética a dar una respuesta conjunta, pero esta rehusó categóricamente, a través de su canciller Molotov, cualquier control internacional y ayuda a la recuperación de Alemania, disuadiendo también de aceptar a sus países satélites y a su vecina Finlandia. Por el contrario, la URSS constituyó su propia organización en 1949, conocida como Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecom), el cual intensificaría la Guerra Fría. Por otra parte, fueron 16 países los que aceptaron el Plan Marshall: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda,

22 Monnet cuenta en sus *Memorias* que el general Marshall era de tal valía para el presidente Franklin Delano Roosevelt, que no podía separarse de este gran organizador, razón por la cual Marshall no fue el héroe de la liberación de Europa, ya que Roosevelt prefirió enviar a Dwight Eisenhower (Monnet, 1976, p. 293).

Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

En diciembre de 1947, el presidente Truman depositaba ante el Congreso de EE. UU. un proyecto de ley sobre la reconstrucción europea, con una suma a disposición de los 16 países europeos de 17 mil millones de dólares hasta junio de 1952. Aprobado por el Congreso norteamericano el 3 de abril de 1948, con la exigencia de que los europeos asegurasen la gestión y redistribución de los fondos, se formalizó entonces la cooperación económica europea con la creación en París de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) (Monnet, 1976, p. 296)²³, precursora de la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que creció en la década de 1960 con el ingreso de Canadá y Estados Unidos y más adelante de otros Estados, incluidos algunos latinoamericanos. Más tarde, la OECE “permítiría realizaciones tan importantes como la Unión Europea de Pagos y la liberación del tráfico de mercancías y de invisibles” (Tamamés, 1982, p. 40). Como anotó Deniau (1959): “La OECE tuvo como primer objetivo, no solamente distribuir los donativos de ayuda extranjera, sino elaborar un plan racional de desarrollo de las economías europeas” (p. 32).

Contribuyó a la concreción del Plan Marshall y a iniciar el proceso de integración europea el que, pasada la guerra, las ideologías nacionales que habían contribuido a su realización eran superadas por un sentimiento de no repetir los errores nacionalistas, facilitando la puesta en común de las políticas integracionistas, como lo comenta Ernest Haas, desde la teoría del neofuncionalismo:

[...] la conciencia nacional y la situación nacional objetiva se combinaban para hacer deseable la búsqueda de alternativas políticas que garantizaran la seguridad y el bienestar social, la paz y la abundancia

23 La OECE, para Monnet (1976), representaba grandes limitaciones en la medida que solo era un simple organismo de cooperación intergubernamental, pues, como afirmaba, “la idea que dieciséis países soberanos cooperaran efectivamente es una ilusión” (p. 299), ya que tanto el interés como las disciplinas comunes en este tipo de acuerdo son muy débiles (p. 302).

sin repetir los errores nacionalistas de la anterior generación de hombres de estado. El resultado de todo ello fue el impulso hacia una Europa unida, en su forma máxima a través de instituciones federales y en la mínima a través de una red firmemente entrelazada de organizaciones intergubernamentales y de la manera más coherente después de 1952, mediante comisiones supranacionales dedicadas a tareas funcionales específicas y de gran importancia política indirecta. (Haas, 1966, p. 12)

El momento de ejecución del Plan Marshall obliga a Jean Monnet a reiterar la idea de una integración de Europa más profunda y encaminarla hacia la idea de una federación:

Todas mis reflexiones y observaciones me conducen a una conclusión que es ahora para mí una convicción profunda: el esfuerzo de los países de Europa del Oeste para estar a la medida de las circunstancias, del peligro que nos amenaza y del esfuerzo americano, necesita convertirse en un esfuerzo europeo verdadero que solo la existencia de una federación del Oeste volvería posible. (Monnet, 1976, p. 300)

La influencia política de la Democracia Cristiana

Una de las corrientes políticas que más influyó en el ideario de la integración entre países fue la democracia cristiana. Esta fue asumida, a través de partidos democristianos y de líderes de la talla del canciller de Alemania *Konrad Adenauer*, por la mayoría de los gobiernos siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El peso político de la democracia cristiana europea lo reconoce Laqueur (1994): “El ascenso de la democracia cristiana como fuerza política dirigente fue sin duda el nuevo factor más importante de la política europea de la posguerra” (p. 136).

Estos partidos tuvieron algunos precedentes a comienzos del siglo XX que se vieron interrumpidos por la Primera Guerra Mundial. Una vez finalizada, surgieron organizaciones políticas como el Partido Católico Belga;

el Partido Demócrata Popular, en Francia, en 1919, y el Partido Popular Italiano (PPI), igualmente en 1919, bajo la destacada dirección de uno de los fundadores e ideólogos de la democracia cristiana *Luigi Sturzo*, desterrado por la dictadura fascista de Benito Mussolini en 1925. Esto terminó decretando la abolición de los partidos políticos en Italia (Plá Rodríguez, 1962; Romero Carranza, 1959; Laqueur, 1994).

Uno de los aspectos geopolíticos que contribuyó al buen desarrollo de la integración en Europa occidental fue el ascenso simultáneo al poder en varios países de la democracia cristiana al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en momentos en que se veía con prevención y expectativa el avance y la posibilidad de que los partidos comunistas de Francia e Italia pudiesen acceder democráticamente al poder por la vía electoral. De los cuadros de los partidos democristianos surgieron personajes destacados en el ámbito político y en el impulso a la integración, como el canciller de Alemania Konrad Adenauer —ya mencionado—, el primer ministro italiano *Alcide De Gasperi* o el primer ministro belga *Paul-Henri Spaak*.

Hubo que esperar a la terminación de la Segunda Guerra Mundial para que se produjera el florecimiento de partidos democristianos: en Alemania, con el ascenso al poder de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), que ha gobernado por décadas este país; en Italia, con el partido Democracia Cristiana (DC), que estuvo en el poder muchos años antes de desaparecer; en Francia, con la fundación del Movimiento Republicano Popular (MRP), y en Bélgica, con el Partido Social Cristiano, ya extinto, así como partidos similares en Holanda y Luxemburgo.

Haas (1966) hizo un reconocimiento al apoyo político unificado por parte de los distintos partidos de la democracia cristiana a la integración europea:

En el nivel doctrinario había adhesión a una Europa pacífica unida, doctrina compartida por los seis partidos y asegurada por la enseñanza de la Iglesia. Además, cabe destacar que en 1950-1952, en los seis países, los partidos cristianos estuvieron representados en los gabinetes y que hubo primeros ministros demócratas cristianos en todos excepto Holanda y Francia. Convencidos de que los males de Europa exigen un nuevo enfoque y medidas poco gratas, estos hombres

vacilaban en atenerse al marco nacional, y tácitamente concordaban en transmitir la carga a un organismo supranacional. (p. 223)

En Alemania occidental, según Laqueur (1994):

La Unión Demócrata Cristina, el otro gran partido pangermano, preconizó en su primera conferencia en diciembre de 1945, una estructura federal para la nueva Alemania. [...] La influencia católica era muy intensa en este partido, pero no era una mera reconstrucción del Partido de Centro Católico, uno de los grandes partidos de la República de Weimar. (p. 93)

En 1945, en Italia:

Tres partidos principales y tres secundarios participaron en la coalición. El más fuerte era el Partido Demócrata Cristiano. Incluía en sus filas a personas de convicciones políticas muy diferentes, desde la izquierda moderada hasta la extrema derecha, aunque la dirección del partido estaba más a la izquierda que su base. (Laqueur, 1994, p. 65)

Y bajo el liderazgo de Alcide De Gasperi, en 1947: “Los demócratas cristianos eran ahora con diferencia el partido más grande (recibieron el 48 por ciento del voto en las elecciones de 1948)” (Laqueur, 1994, p. 68).

En Francia, en octubre de 1945:

El MRP era un partido nuevo, sus líderes eran católicos de centro izquierda como George Bidault (1899-1983), pero gran parte de su apoyo provenía de regiones que habían sido tradicionalmente conservadoras (Normandía, Alsacia, Bretaña). [...] Los tres partidos que afirmaban ser los herederos legítimos de la resistencia (comunistas, socialistas, MRP) recibieron el 75 por ciento de los votos y eligieron a De Gaulle jefe del nuevo gobierno. (Laqueur, 1994, p. 63)

Son precisamente los Gobiernos de estos 6 países de Europa occidental los que dieron nacimiento a la integración europea en la década de 1950, para lo cual contribuyeron los 4 principios básicos de la democracia cristiana: 1) ser auténticamente democrática, 2) de inspiración cristiana, 3) orientada a la búsqueda de la justicia social con métodos y objetivos propios y 4) desarrollar la cooperación internacional, correspondiendo este último a estructuras políticas que definen como uno de sus objetivos centrales su relacionamiento y cooperación pluralista internacional en la búsqueda del “bien común”, en lugar del aislamiento de posicionamientos nacionalistas (Plá Rodríguez, 1962; Romero Carranza, 1959)²⁴.

Este ascenso de partidos de la democracia cristiana al poder permitió desde la década de 1940, sin haber finalizado la Segunda Guerra Mundial, la conformación previa del Benelux entre Bélgica, Países Bajos y el pequeño ducado de Luxemburgo como primer organismo de integración europeo, lo cual facilitaría en los años cincuenta el ingreso de los otros tres países: Alemania, Francia e Italia. La formación del acuerdo Benelux se facilitó a su vez por el entendimiento previo que, desde 1922, habían logrado Bélgica y Luxemburgo para la conformación de una Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL; Tamamés, 1982) y, según Francesc Morata:

Antes del fin de la contienda bélica a partir de los acuerdos suscritos por los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo referidos a la política monetaria (1943) y al establecimiento de una unión aduanera (1944) entre los tres países. (Morata, 1999, p. 20)

24 En América Latina, también se desarrollaron partidos democratacristianos, algunos con ejercicio del poder e influencia en el desarrollo de la integración latinoamericana, en especial, del Grupo Andino, como el Partido Demócrata Cristiano chileno, liderado inicialmente por Eduardo Frei Montalva y Radomiro Tomic, y el Partido COPEI, en Venezuela, liderado por Rafael Caldera.

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA): primera organización supranacional

En 1950, cinco años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y ante el contexto de Guerra Fría que se fue instaurando en Europa con la partición de Alemania y de Berlín y el inicio de la guerra en Corea, los Gobiernos europeos concluyeron que la puesta en común de la producción del carbón y el acero haría que una guerra entre Francia y Alemania fuese no solo impensable, sino materialmente imposible. Se pensó, acertadamente, que la fusión de los intereses económicos contribuiría a aumentar el nivel de vida, constituiría el primer paso hacia una Europa más unida evitando el rearmentamiento en Alemania y se detendrían los avances del comunismo en Europa occidental. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), formada por Francia, Alemania Occidental, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, fue la primera de una serie de instituciones supranacionales que se convertirían en lo que es hoy la Unión Europea (UE).

Cabe la pregunta de por qué la integración europea se inició con una comunidad del carbón y el acero. Jean Monnet, padre de la integración europea, lo explica en sus *Memorias*, pues trabajó en los primeros textos de lo que sería la Declaración de Schuman:

El carbón y el acero eran a la vez la llave del poderío económico y del arsenal donde se forjaban las armas de la guerra. [...] Fusionarlas por encima de las fronteras sería quitarles su prestigio maléfico y volverlas al contrario prenda de paz. (Monnet, 1976, p. 324)

“Todo rearme se traduciría primero en una elevación de la producción del carbón, el hierro y el acero” (1976, p. 335). Laqueur (1994) lo confirma: “Otro factor fue la necesidad de integrar a Alemania occidental en la comunidad europea con el fin de impedir la guerra y prevenir que se repitieran los lamentables hechos de los años 30 y 40” (p. 14). Y lo aclara también el mexicano Eduardo Torres Espinosa (2008):

Luego de haber sufrido en carne propia la experiencia de una guerra con Alemania y de dos guerras “mundiales”, los franceses se habían finalmente convencido de que la única forma de protegerse de la amenaza militar era reducir, de raíz, la capacidad alemana de acción independiente. El gran reto era concebir un mecanismo que hiciera “materialmente imposible” una nueva guerra. (p. 717)

En este contexto, le correspondió al entonces ministro de relaciones exteriores de Francia, *Robert Schuman*, pronunciar el 9 de mayo de 1950 la Declaración que lleva su nombre²⁵. En ella proponía la creación de una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuyos miembros pondrían en común la producción de estos productos. Algunas palabras claves de Schuman en aquel entonces fueron:

Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los

25 Antes de la propuesta formal hecha el 9 de mayo de 1950 por el canciller Schuman, Jean Monnet recuerda su participación en la preparación de una primera versión junto con Paul Reuter y Etienne Hirsch. Monnet aportó claridad en los objetivos, mientras que Reuter y Hirsch los medios para conseguir la Declaración mediante el agenciamiento de la economía y la institucionalidad necesaria en una dimensión europea (Monnet, 1976, p. 326).

demás países adherentes. Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad. (Schuman, 1950/2021)

Luego de formular la Declaración de Schuman, se desarrollaron complejas negociaciones en las que participó Jean Monnet para precisar qué países acompañarían a Francia y Alemania en el proyecto. Especialmente complicadas fueron las negociaciones con Gran Bretaña, que desde ese momento mostraba su disconformidad con la conformación de una alta autoridad supranacional que no aceptaba y manifestaba sus preferencias por consolidar sus relaciones y liderazgo en la Commonwealth of Nations (Mancomunidad de Naciones) con quien tenía más principios para compartir que ligarse al continente europeo. Gran Bretaña buscaba además construir una “Comunidad transatlántica” con Estados Unidos sobre bases convencionales (Monnet, 1976; Torres Espinosa, 2008). A este propósito, cuenta Jean Monnet que el 26 de mayo de 1950 el Gobierno francés recibió una nota del Gobierno inglés en el cual este le advertía claramente:

Hay que entender que si el Gobierno francés tiene la intención de insistir en un compromiso de poner en común los recursos y de instituir una Alta Autoridad con poderes soberanos, como precondition a una participación en las conversaciones, el Gobierno británico no podría con mucho pesar aceptar semejante condición. (Monnet, 1976, p. 345)

Sobre estas dificultades de negociar con los británicos, que luego se verían reflejadas en las condiciones y excepciones impuestas por Gran Bretaña durante el tiempo en que estuvo vinculada a la Unión Europea, Jean Monnet tuvo oportunidad de conocer íntimamente sus formas de negociar e hizo esta reflexión en sus *Memorias*:

La experiencia me ha probado que no es bueno que los ingleses obtengan condiciones particulares y una situación especial en sus relaciones con otros, ni que puedan esperar beneficiarse. En revancha, se

puede esperar mucho de ellos si se les ofrece resueltamente cooperar en posición de igualdad. Si su resolución es constante, los chances son grandes que ellos se adapten temprano o tarde y que se vuelvan socios en el sentido pleno del término. (Monnet, 1976, p. 340)

Con Alemania sí hubo pleno entendimiento desde el comienzo y Jean Monnet, designado por el Gobierno francés como negociador del tratado de la CECA, en un primer diálogo personal con el canciller Adenauer recuerda la siguiente opinión de éste: “Esta iniciativa la esperamos hace veinticinco años. Asociándonos, mi gobierno y mi país no tienen ninguna segunda intención hegemónica. [...] Alemania sabe que su destino está ligado al destino de Europa occidental” (Monnet, 1976, p. 343).

El acuerdo político se dio finalmente entre seis Gobiernos: Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux: Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, quienes publicaron conjuntamente el 3 de junio de 1950 un comunicado que abría el camino de la unidad y la integración europea. Ya para el 20 de junio de ese mismo año se instalaba la conferencia de los seis Gobiernos para avanzar en los textos y las instituciones de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

En pleno desarrollo de estas negociaciones en 1950, se produjo la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte, lo cual puso de presente el tema del papel de los países europeos en cuestiones de defensa y un eventual rearmentismo alemán que asustaba a la mayoría. Se pasó entonces a atender al tiempo las dos situaciones: la económica y la de defensa, para lo cual Jean Monnet pensó en una fórmula similar, la cual consistía en organizar una estructura supranacional de defensa europea. Del Gobierno francés obtuvo una respuesta con el *Plan Pleven*, el cual buscaba crear un ejército europeo sujeto a instituciones políticas de Europa para la defensa común. En esa oportunidad, se habló por primera vez, públicamente, de un ministro europeo de la defensa y un presupuesto común, mientras en Estados Unidos el general Marshall no aceptaba la idea europea y se mostraba partidario de unas pocas unidades alemanas contradas por las potencias victoriosas en la Segunda Guerra Mundial que la ocupaban, lo cual resultaba inaceptable para los aliados europeos (Monnet, 1976, p. 382).

Mientras tanto, se avanzaba el 18 de abril de 1951 con la firma en París del Tratado de la CECA o Tratado de París. Como comenta Torres Espinosa (2008): “Dicho plan buscó dar una solución económica a un problema esencialmente político: la prevención de una nueva guerra por la vía de la integración económica y política de Europa” (p. 721). El final del preámbulo del Tratado de París contiene este texto justificativo del esfuerzo en construcción de una Europa unida y en paz:

Resueltos a sustituir a las rivalidades seculares una fusión de sus intereses esenciales, a fundar por la instauración de una Comunidad económica los primeros cimientos de una comunidad más amplia y más profunda entre los pueblos largo tiempo separados por divisiones sangrientas y a lanzar las bases de instituciones capaces de orientar un destino de ahora en adelante compartido, han decidido crear una Comunidad europea del carbón y el acero. (Monnet, 1976, p. 393)

Y vino la larga ratificación por cada uno de los parlamentos. El 13 de diciembre de 1951 fue aprobado por la Asamblea Nacional francesa y el 11 de enero de 1952 por el Parlamento alemán, ante lo cual Monnet envió un telegrama a Adenauer diciendo: “La Comunidad nació, viva Europa” (Monnet, 1976, p. 401). Finalmente aprobado el 1 de abril de 1952, la Alta Autoridad de la CECA, presidida por Jean Monnet, comenzó a funcionar en Luxemburgo el 10 de agosto de 1952, complementada con un Consejo de Ministros, un Parlamento y una Corte de Justicia.

En cuanto al tema de defensa, el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED) fue firmado a su vez el 27 de mayo de 1952, luego de la presión de EE. UU. para que Europa asumiera más directamente su propia defensa ante el estallido de la guerra de Corea que obligaba a este país a concentrar allí su esfuerzo militar. El Tratado contemplaba en su artículo 38 la evolución progresiva de la CED hacia una comunidad política europea, cuyo proyecto fue presentado a los Gobiernos de los Seis en marzo de 1953. Pero como señala Morata (1999):

La iniciativa de la CED se estrelló contra la oposición del Parlamento francés en agosto de 1954, durante el proceso de ratificación del Tratado. Era el fracaso de la integración militar pero también al menos por el momento de la integración política. (p. 25)

Es probable que el voto contrario estuvo influenciado por los problemas de la guerra de Indochina y por corrientes nacionalistas dentro del Parlamento francés. De acuerdo con Jean Monnet, Gran Bretaña reasumió en estas circunstancias protagonismo en los asuntos de defensa y, a través del primer ministro Anthony Eden, llevó a la constitución de la Unión de Europa Occidental (UEO) con el ingreso de Alemania que le restituía soberanía y le abría las puertas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que había sido creada en 1948. Según Morata (1999), “limitada al ámbito de la Defensa, poco estructurada y con funciones meramente consultivas, la UEO no constituía una alternativa real a la Comunidad Europea de Defensa (CED)” (p. 26).

Regresando al Tratado de la CECA, un elemento fundamental que debe tomarse como idea fundacional para la validez y el buen funcionamiento de la integración es el haber dotado a esta Comunidad de condiciones claras de supranacionalidad, como son las siguientes facultades asignadas a la Alta Autoridad responsable de la CECA:

Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas. (Schuman, 1950/2021)

Sobre los alcances multilaterales y supranacionales de la CECA, Tamamés (1982) expresa lo siguiente:

La CECA fue el primer paso multilateral hacia la integración económica de Europa sobre una base supranacional. El Benelux constituía prácticamente una integración bilateral (UEBL-Holanda) sin órganos supranacionales. Por el contrario, en virtud del Tratado de París de 1952, los gobiernos de los Seis transmitieron todos sus poderes en materia de carbón y acero al conjunto de instituciones supranacionales de la CECA: Consejo de Ministros, Alta Autoridad, Asamblea Parlamentaria y Tribunal de Justicia. (p. 48)

De acuerdo con Morata (1999), el Plan Schuman

inauguraba un método fructífero sin precedentes en las relaciones internacionales: la libre delegación de soberanía en algunos sectores básicos en beneficio de instituciones supranacionales comunes e independientes. Se trataba del método de la “integración europea”. [...] El concepto de *integración* rompía con el principio sacroso de la inviolabilidad e indivisibilidad de la soberanía de los Estados, característico hasta entonces de las relaciones internacionales. (p. 23)

Para Deniau (1959), “se trata de un embrión de gobierno europeo destinado a tener una política propia, así como coordinar las políticas de los países participantes” (p. 34) y agrega que “el mérito principal de la fórmula de la integración sector por sector reside en el hecho de constituir una primera experiencia, y al mismo tiempo estimular perentoriamente la comunidad de mercados y de recursos en un plan más general” (p. 37). Para Torres Espinosa (2008):

Sin duda, la gran innovación del Tratado de París fue haber creado una Comunidad con rasgos supranacionales [...] el Tratado hace dos referencias al “carácter supranacional” de las funciones de su órgano ejecutivo (artículo 90.). Una de ellas se refiere a la obligación de los países signatarios de no interferir en su funcionamiento. Además de otorgarle personalidad jurídica y puntualizar que gozaría “en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad

jurídica reconocida a las personas jurídicas nacionales” (artículo 60.), el Tratado le brindó a la CECA las “inmunidades y privilegios necesarios para el cumplimiento de su misión” dentro del mismo ámbito nacional (artículo 76). Más importante aún, el Grupo de los Seis reconoció obligatoriedad a las decisiones ejecutivas de la Comunidad (artículo 14) y aceptó que sus resoluciones judiciales tuvieran “fuerza ejecutiva en el territorio de los Estados miembros” (artículo 44). (p. 722)

Finalmente, para Monnet (1976), “el éxito de la CECA iba más allá de sus logros materiales. Significaba que las fronteras habían sido condenadas definitivamente, que la soberanía se podía delegar y que las instituciones comunes funcionaban bien” (p. 434). A la vez, a Monnet le generó preocupación el fracaso de la comunidad de defensa, por lo cual, para tener libertad de intervención política en su idea de trabajar por los Estados Unidos de Europa, decidió no continuar en la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA.

Estas diferentes opiniones confluyen todas ellas en dejar establecida como idea fundacional central la importancia otorgada desde el inicio de la integración europea a una institucionalidad formal y fuerte soportada en un órgano supranacional desde el cual se concebía y orientaba el proceso. Es muy recomendable el estudio y la profundización de esta experiencia en la consideración de fórmulas para lograr la institucionalidad de la cual carece la integración latinoamericana, donde el intergubernamentalismo como consecuencia del presidencialismo ha impedido que se produzca el trabajo consensuado de soberanías compartidas como exige una integración real y efectiva.

Resultados destacables del paso a una Comunidad Económica Europea (CEE)

El paso de un sector —el del carbón y el acero— al conjunto de sectores de la economía en una comunidad económica se produjo ante las limitaciones y dificultades económicas que implicaba trabajar en un solo sector, además porque avanzar en materia de integración sector por sector era mucho

más dispendioso que hacerlo de una vez para el conjunto de la economía. Así lo señaló en ese momento Deniau (1959): “Su estrecho campo de aplicación, sin lazos de unión con las demás ramas de la economía y las finanzas, hacía prohibitiva toda acción de envergadura e impedía todo equilibrio de conjunto” (p. 11). Igual concepto expresó Tamamés (1982): “No cabe duda de que si los países europeos hubieran seguido trabajando para su integración económica a través de procedimientos sectoriales, los avances habrían sido mucho más lentos que los efectivamente logrados con el enfoque global finalmente adoptado” (p. 50).

Adicionalmente, finalizada la guerra, “un sentido de conciencia política y un imperativo económico”, como decía Deniau (1959, p. 7), confluyan en esos momentos en Europa, los cuales sirvieron de ideas fundacionales de su proceso de integración extendido a un mercado común para la región. Para desarrollarlo, se requería de unos liderazgos claros y Europa los tuvo suficientemente. Así ocurrió con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la conformación de un mercado común en el que tuvo gran participación y liderazgo el belga Paul Henri Spaak, a nombre del grupo de países del Benelux, con el *Memorándum* a los Seis países de la CECA el 18 de mayo de 1955, y su elección para reemplazar a Jean Monnet como nuevo presidente de la Alta Autoridad a partir de junio de 1955; junto con la aceptación del canciller Adenauer de Alemania y de su ministro de economía Ludwig Erhard, defensor del libre mercado, que veía conveniente el paso de los seis de la CECA hacia un Mercado Común Europeo (Torres Espinosa, 2008; Monnet, 1976).

Por su parte, Jean Monnet, que había dejado la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA en 1955 para trabajar en la creación de una entidad similar de alta autoridad para la energía atómica, se unió a los esfuerzos para crear la Comunidad económica, que consideraba paso importante para llegar en el futuro a unos Estados Unidos de Europa. Para ello, organizó el *Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa*, para el que buscó apoyo principalmente de políticos y sindicalistas. Según Torres Espinosa (2008):

Desde este foro, Monnet y un grupo de líderes políticos europeos, pequeño pero muy influyente, se dieron a la tarea de respaldar a

Spaak, a través de generar apoyo de partidos políticos, parlamentos, gobiernos y opinión pública, tanto dentro como fuera de las fronteras del Grupo de los Seis, durante las negociaciones de los Tratados de Roma. Luego de su firma, dicho Comité jugaría un papel decisivo en su ratificación. (p. 732)

Para el 1 de junio de 1955 fue convocada una reunión en Messina, Italia, cuyo comunicado final afirmaba: “Es preciso proseguir el desarrollo de una Europa unida, a través del desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales” (Deniau, 1959, p. 53). Para Tamamés (1982): “Este análisis se abría con la idea que hacia 1955 estaba presente en todas las mentes europeas: la difícil posición de una Europa dividida, situada entre unos EE. UU. prósperos y un bloque socialista al Este cada vez más pujante” (p. 54). En mayo de 1956, se reunía en Venecia una conferencia de los seis ministros de relaciones exteriores en la cual fue aprobado el *Informe Spaak*, en el cual se consignaba como principios lo siguiente:

El objeto del Mercado Común europeo debe ser el de crear una vasta zona de política económica común, constituyendo una poderosa unidad de producción y permitiendo una expansión continua, una creciente estabilidad, una elevación acelerada del nivel de vida y el desarrollo de relaciones armoniosas entre los Estados participantes.

(Deniau, 1959, p. 54)

Con base en el “Informe Spaak”, se realizaron las negociaciones durante un año que dieron como resultado la firma del Tratado entre Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo el 25 de marzo de 1957. Este tratado creaba la Comunidad Económica Europea (CEE), en la cual más allá de instaurar la libre circulación de mercancías, se establecía la realización de un mínimo necesario de integración económica en distintas áreas. Igualmente quedaba constituida la Comunidad de Energía Atómica Europea (Euratom). En las votaciones de aprobación del tratado en los parlamentos nacionales, fueron decisivos una vez más los votos de

los demócratas cristianos, secundados por votos de los socialistas, y quedó aprobado como un proceso y no algo ya terminado, “que habría de ir haciéndose día a día con la promulgación de los reglamentos comunitarios, como verdaderas leyes europeas para desarrollar la Constitución, el Tratado de Roma” (Tamamés, 1982, p. 60).

En el Preámbulo del Tratado de la CEE, se establecen entre otros objetivos el de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”, “el progreso económico y social”, “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo”, la reducción de “las diferencias entre las distintas regiones y el progreso de las menos favorecidas” y “la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales”. Para lograr lo anterior, se desarrollaría un mercado común con libertad de circulación de los factores de la producción, acompañado de algunas políticas sectoriales —como la agrícola— y armonización progresiva de políticas económicas que permitieran no solo el correcto aprovechamiento de los mercados, sino mejores logros de desarrollo económico y social (Morata, 1999, p. 27).

En materia institucional, según Morata (1999):

El Tratado CEE mantenía la estructura cuatripartita de la CECA, si bien la Alta Autoridad pasaba a denominarse Comisión. No obstante, el cambio no era sólo nominal, sino que comportaba también una reducción de las competencias de la institución supranacional en beneficio del Consejo, es decir del intergubernamentalismo. (p. 27)

En cuanto al alcance de la Comisión, “seguía ostentando el poder de iniciativa legislativa, mediante proposiciones dirigidas al Consejo”, aunque con menos capacidad de decisión propia que la que tenía la Alta Autoridad, “y de ejecución de las políticas comunes, de acuerdo con sus competencias o por delegación del Consejo” (Morata, 1999, p. 28).

Con relación a los resultados de la CEE, su puesta en marcha se realizó anticipándose a los plazos establecidos, pues en mayo de 1960 se aceleró la aplicación del Tratado; para julio de 1962, se habían reducido las barreras

aduaneras en un 50% y, para 1968, las últimas barreras aduaneras, cuyo desmonte era a doce años iniciados el 1 de enero de 1959, habían ya desaparecido, un año y medio antes de la fecha establecida en el Tratado (Tamamés, 1982; Morata, 1999). Algo muy distinto del incumplimiento generalizado en los procesos latinoamericanos de integración, cuyos programas de liberación no lograron llevarse a cabo en las fechas originalmente establecidas.

Ahora bien, era difícil que todo marchara a la perfección. Hubo, por ejemplo, la crisis de la *silla vacía* por inasistencia francesa a reuniones del Consejo en 1965, generada por las posiciones en ese momento del responsable del gobierno, el general De Gaulle, contrarias al ingreso de Gran Bretaña en 1963 y en 1967 y crítico del concepto de supranacionalidad, pues era partidario de una “unión de Estados soberanos”, algo equiparable al pensamiento de los caudillismos latinoamericanos, temerosos de perder soberanía. Con esto, el acuerdo logrado en el *Compromiso de Luxemburgo* en enero de 1966 impidió que se pudiera cumplir la utilización del voto mayoritario por el Consejo a partir del 1 de enero de 1966 como estaba previsto en el Tratado de la CEE y supuso “un duro revés para el progreso de la Comunidad y para la propia Comisión” al establecer “la unanimidad y por tanto el derecho de voto en la toma de decisiones” (Morata, 1999, p. 32).

Luego de producirse el aumento a 9 miembros con el ingreso en 1972 de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, gracias al entorno político favorable por la llegada de personajes como el canciller socialdemócrata alemán Willy Brandt que dio continuidad a las ideas de sus predecesores democristianos, se destaca la idea fundacional adoptada en aquel momento por la cual:

la Comunidad impuso a los aspirantes la aceptación del *acervo comunitario* (*acquis communautaire*), mediante el cual estos se comprometían a aceptar los Tratados y sus finalidades políticas, así como las decisiones adoptadas a lo largo del proceso de integración. [...] Al objeto de facilitar la adhesión se fijó además un período de adaptación transitorio de cinco años para los nuevos Estados miembros. (Morata, 1999, p. 33)

Referentes en la profundización de la integración europea

Como ocurre en todo proceso, hay momentos favorables y desfavorables, pero lo importante es ver cómo se actúa en los desfavorables. El proceso de integración europeo los tuvo en la década de 1970, frente a lo cual reaccionó propositivamente en la siguiente década. Como anota Morata (1999):

Salvo honrosas excepciones como la supresión de las barreras arancelarias, la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo y la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, los progresos realizados desde finales de los años sesenta eran, a decir verdad, escasos. (p. 37)

El entorno internacional tuvo hechos complicados como la crisis energética de 1973 y el segundo choque petrolero 1978-1979 que retrasaron en particular el proyecto de Unión Monetaria y el deterioro de las relaciones Este-Oeste que reforzaron posicionamientos nacionales. Internamente, si bien se desarrolló de manera positiva el comercio al interior de la CEE, subsistían barreras físicas, técnicas y fiscales que limitaban su aprovechamiento, ocasionando costos innecesarios. Además, el retorno a cierto nivel de intergubernamentalismo liderado por países como Gran Bretaña complicó la toma de decisiones. Morata (1999) comenta:

Desde 1974 numerosas propuestas de la Comisión relevantes para el desarrollo de la Comunidad, se habían estrellado una y otra vez contra el muro de los intereses nacionales. Para salir del atolladero se hablaba incluso de la posibilidad de establecer una *Europa de dos velocidades*. (p. 38)

La integración europea se dio formas flexibles de asumir los compromisos establecidos, los cuales se abordan en el capítulo 5.

Tamamés (1982) se expresaba sobre esta situación: “La Comunidad, en los últimos años de la década de los setenta, era ya una entidad impresionante, por sus avances, pero no era menos decepcionante al compararla

con las aspiraciones y anhelos de los padres fundadores” (p. 163). Y luego puntualizaba:

En los 50 y en los 60, los países de la CECA y de la CEE convergían económica y socialmente. La unión progresaba a favor de la coyuntura. Pero desde 1973, frente a la crisis, para conjurar las dificultades tanto exteriores como interiores, en Europa se habla sobre todo de guerra económica, de agresividad comercial, *de cada uno a lo suyo*. Detrás de la fachada comunitaria, la Europa de los Estados avanza en orden disperso, sin armonía. [...] Los Estados no aceptan poner en común más que lo que están seguros a priori de recuperar exactamente por otro camino. ¿Qué queda en estas condiciones de la armonía entre los pueblos? (Tamamés, 1982, p. 205)

En la transición entre 1970 y 1980, se dieron cambios significativos en la dirección de Estados claves para la integración. De un lado, el ascenso al poder de los conservadores en Gran Bretaña con la primera ministra Margaret Thatcher que dificultaría aún más las negociaciones con este país, pero compensadas por el triunfo del socialista François Mitterrand en Francia y del democristiano Helmut Kohl en la cancillería de Alemania Federal. En el campo internacional, se reanudó el diálogo Este-Oeste gracias al nuevo liderazgo de Mijaíl Gorbachov en la Unión Soviética y las negociaciones con Ronald Reagan que había ascendido a la presidencia de Estados Unidos (Morata, 1999).

Al interior del proceso de integración, en los años ochenta, se produjo el ingreso de tres nuevos socios de la CEE para completar 12 países: Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986, luego de la recuperación de la democracia en los 3 países, los cuales contribuyeron al relanzamiento de la integración europea en esa década. Por otra parte, se produjo la llegada a la presidencia de la Comisión del francés Jacques Delors a partir de 1985, que venía de ser ministro de economía en el segundo gobierno de François Mitterrand y fue quien impulsó diversas medidas que le dieron una nueva dinámica al proceso europeo de integración; medidas agrupadas en el *Libro Blanco para la realización del Mercado Interior* —aprobado en junio de 1985— con la meta de suprimir las barreras interiores antes de 1993.

La idea fundacional para destacar es cómo Delors, luego de llegar a cierto grado de inercia y falta de avance y conociendo los objetivos por lograr mediante el proceso de integración, no se complicó en convencer a los Gobiernos de la conveniencia de proseguir con el proceso, sino que optó por colocarlos ante una decisión sin salida y necesaria, al mostrarles los costos económicos que estarían asumiendo de no acabar de implementar lo ya acordado políticamente. Así fue como el estudio de los *costos de la no integración*, liderado por el profesor italiano Cechini, incorporó información recolectada con 11 000 empresas e identificó principalmente los costes correspondientes a las barreras físicas, técnicas y fiscales, consideradas barreras proteccionistas u obstáculos —según términos usados por Jacques Delors, Presidente de la Comisión— que impedían el funcionamiento del Mercado Común Europeo como un mercado único interior, con la plena aplicación de las 4 libertades de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

La cuantificación de costos superiores a los 180 mil millones de dólares, resultantes de la cuantificación de las barreras estudiadas en la segunda mitad de los años ochenta, convenció a los distintos Gobiernos europeos sobre la necesidad inaplazable de asegurar el desmonte de las barreras identificadas. Entre 1998 y 2002, se acordaron más de 300 reglamentos comunitarios para su desmonte, los cuales abrieron el camino para que, entre 2002 y 2006, se organizara la conclusión de la etapa de integración económica en una *Unión Económica y Monetaria*, con la armonización de criterios macroeconómicos y la puesta en marcha del euro como moneda única. Por la importancia de esta idea valedera fundacional para la integración latinoamericana, abordaremos el tema de los costos de la no integración para América Latina en el capítulo 8 sobre el futuro de la integración.

El ámbito de acción económica se amplió sistemáticamente. Desde 1985 se consideró un proyecto de Acta Única Europea (AUE) que entró en vigor en julio de 1987 para el establecimiento de “un espacio sin fronteras” a partir del 31 de diciembre de 1992. Para el Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid (2018), los principales alcances del Acta Única Europea fueron:

En 1986, los 12 Estados miembros de las Comunidades Europeas firman el Acta Única Europea, primera gran reforma de los Tratados. El Acta Única Europea introdujo modificaciones que afectaron profundamente a la estructura comunitaria:

- Incrementó el papel e influencia del Parlamento Europeo frente al resto de Instituciones.
- Aumentó la institucionalización de las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno (denominadas Consejos Europeos o, más popularmente, Cumbres).
- Realizó nuevas transferencias de competencias estatales a favor de las Comunidades, a fin de facilitar la consecución de un verdadero mercado único interior (un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estuvieran garantizadas).
- Sentó las bases para la creación, dos años más tarde, del Tribunal de Primera Instancia (agregado al Tribunal de Justicia que ya existía).
- Introdujo la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior. (p. 4)

El Consejo Europeo decidió en 1988 que era tiempo de construir “una unión monetaria integral a través de una estrategia de cambios graduales” y el Reporte Delors estableció tres etapas para alcanzarla, con la creación de una nueva institución supranacional: el Banco Central Europeo. El Tratado de Maastricht de 1992 sentó las bases jurídicas e institucionales de la actual Unión Monetaria Europea tendientes a la introducción de una moneda común: el euro (Torres Espinosa, 2008, p. 732). El Tratado de la Unión Europea (TUE), aprobado en Maastricht, adoptó tres pilares: Comunidad Europea (CE), Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior (CJAI) (Morata, 1999, p. 60; véase Unión Europea, 2010). Para el Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid (2018), la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, en 1992:

[...] modificó ampliamente los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, e introdujo cuatro nuevos objetivos:

- Asegurar el progreso económico y social equilibrado y sostenible, para lo que se estableció una Unión Económica y Monetaria.
- Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de cada Estado miembro, mediante la creación de una “ciudadanía de la Unión”. Esta nueva ciudadanía no se presenta como sustituta, sino como complementaria de la nacionalidad.
- Realizar una política exterior y de seguridad común, y una política exterior de seguridad y defensa.
- Aumentar la cooperación policial y judicial, con el fin de lograr la plena y segura libertad de circulación de las personas dentro del territorio de la Unión. (p. 4)

Con el paso de la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea, se avanzaba hacia el desarrollo de una dimensión, ya no solo económica en una etapa final de Unión Económica y Monetaria (UEM), sino también de Unión Política (UE) que introducía “gran variedad de temas, desde la política exterior y de seguridad, hasta la ciudadanía europea, pasando por la reforma institucional, la ampliación de competencias comunitarias, la cooperación judicial y policial y la subsidiariedad” (Morata, 1999, p. 58).

La idea fundacional importante para rescatar es la manera ordenada, gradual y metódica, con sus altos y sus bajos, pero nunca paralizada, con la que el proceso de integración europeo desarrolló las distintas fases o etapas, logrando una integración multidimensional, mientras los procesos latinoamericanos se daban objetivos de mercados comunes que no lograban cumplir. Como anota Torres Espinosa (2008):

La actual Unión Europea (UE) es más resultado de un plan que de factores contingentes, más producto de la obstinación por conservar un rumbo que del azar. Una comparación entre la estrategia inicial de integración y lo ocurrido en más de medio siglo en esa región, sustenta plenamente esta afirmación. (p. 730)

Es el resultado de dotarse de la institucionalidad requerida, donde refiriéndose a las características poseídas por la actual Unión Europea, Andrés Malamud y Philippe Schmitter destacan las siguientes facultades institucionales:

En el caso de la UE, sus facultades fundamentales son: 1) control de la presentación de nuevas propuestas; 2) control de la distribución de los cargos en su cuasi-gabinete (la Comisión Europea); 3) discrecionalidad presupuestaria; 4) capacidad para llevar a los países miembros ante el Tribunal de Justicia Europeo; 5) centralidad negociadora y de comunicación, en especial con referencia a los actores subnacionales (funcionales y territoriales); 6) establecimiento de alianzas con el Parlamento Europeo; 7) posibilidad de encargarse de los “paquetes de tratativas” y del camarillismo o intercambios de favores entre los miembros del bloque. (Malamud y Schmitter, 2006, p. 24)

Como lo reconoce el brasileño Celso Furtado, la Unión Europea: “es con mucho, la más importante experiencia en el intento de trascender el Estado-nación como instrumento de regulación de la convivencia humana en un ambiente democrático” (Furtado, 1999, p. 38). Finalmente, hasta dónde se puede avanzar en el proceso, el padre de la integración europea Jean Monnet decía al comenzar dicha integración: “Nunca he dudado que, algún día, dicho proceso nos conducirá a los Estados Unidos de Europa; pero no veo la necesidad de tratar de imaginar hoy la forma política que acabará adoptando” (citado en Morata, 1999, p. 121): los Estados Unidos de Europa, defendida por algunos, o una Confederación de Estados Europeos, como sugieren otros.

Los pioneros y líderes de la integración europea

En el caso de la integración europea, estuvieron a cargo los dos padres fundadores, de nacionalidad francesa: *Jean Monnet* y *Robert Schuman*, a los pocos años de finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando fue claro que Alemania recuperaba su economía y volvía a estar en condiciones de rearmarse (figura 11).

Figura 11. Jean Monnet y Robert Schuman, padres fundadores de la integración europea



Nota: tomado de Schuman (s. f.).

Habría muchos nombres por considerar debido al liderazgo político y al apoyo dado al proceso de integración que ejercieron algunos presidentes, como fueron:

- *Helmut Kohl* de Alemania, segunda persona en recibir el título de “Ciudadano de Honor de Europa” por su labor a favor de la integración; título que ha sido otorgado por el Consejo Europeo solo en tres ocasiones,.
- *François Mitterrand* de Francia, defensor del Acta Única Europea que sentó las bases del mercado único europeo; junto con Kohl, culminaron la aprobación del Tratado de Maastricht.
- *Valéry Giscard d'Estaing* de Francia, presidente de la Convención para el Futuro de Europa, que redactó el fallido proyecto de Constitución Europea en 2003
- *Emmanuel Macron*, actual presidente de Francia, con su discurso sobre alcances de la integración europea en la Sorbona, en 2017.

Jean Monnet (1888-1979)

La cooperación entre las naciones, por más importante que sea, no resuelve nada. Lo que hay que buscar, es una fusión de los intereses de los pueblos europeos y no simplemente el mantenimiento del equilibrio de estos intereses.

Monnet

El consejero político y económico francés Jean Monnet (figura 12) dedicó su existencia a la integración europea. Como consejero del Gobierno francés, fue el inspirador principal de la “Declaración de Schuman”, del 9 de mayo de 1950, la cual condujo al embrión de la Unión Europea (UE), a saber: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entre 1952 y 1955, fue el primer presidente de su órgano ejecutivo.

Del padre fundador de la integración europea, es conveniente conocer y destacar algunos elementos importantes que comparte en su apasionante libro *Memorias*.

Jean Monnet tuvo ocasión de interactuar con el presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt y su equipo, a comienzos de la Segunda Guerra Mundial, para definir el apoyo estadounidense para Gran Bretaña y las condiciones de involucramiento de Estados Unidos en el conflicto, lo que le permitió seguir de cerca las grandes decisiones políticas en coyunturas particularmente difíciles, como una guerra, y de extraer lecciones propias de tales experiencias para sus intervenciones futuras, como las del principio: “Basta con hacer las buenas preguntas y reencontrar la buena voluntad que existe siempre en alguna parte” (Monnet, 1976, p. 187). Esta experiencia le permitió también concluir que es mejor optar por lo que es necesario que por lo que es posible, cuando afirma: “Los acontecimientos mostrarían que esta filosofía que se amarra sobre todo a los que es necesario es más realista que aquella que considera solamente lo que es posible” (Monnet, 1976, p. 191).

Figura 12. Jean Monnet



Nota: tomada de Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE, 2024a).

Su influencia en los buenos resultados logrados en el acomodamiento de la economía estadounidense a una producción destinada a la guerra fue reconocida por John Maynard Keynes, entonces consejero económico del Gobierno británico. Monnet participó también durante los años intermedios de la Segunda Guerra Mundial en Argel, apoyando las bases para unir las diversas tendencias francesas en suelo francés, en Londres (De Gaulle) y en Argelia del régimen inicialmente colaboracionista de Vichy interviniendo sobre el general Giraud, responsable del Gobierno francés en el norte de África y considerado por el general De Gaulle como un rival, a fin de restablecer las libertades republicanas y asegurar el futuro de la Francia liberada bajo principios democráticos mediante la conformación

de un Comité Nacional de Liberación del cual Monnet formó parte. Con esto logró compaginar los intereses políticos con los militares y acordado que remitiría sus funciones a un Gobierno provisional, una vez lograda la liberación (Monnet, 1976).

Como lo manifiesta en sus *Memorias*, el interés y objetivo de Jean Monnet fue siempre en sus actuaciones “unir a los hombres, arreglar los problemas que les dividen, llevarlos a ver su interés común” (Monnet, 1976, p. 243), que fue la base no solo de todas sus gestiones en Estados Unidos durante la guerra, sino luego al preparar el proyecto de integración de Europa. En 1944, estando todavía a los 56 años en Washington realizando gestiones del gobierno provisional francés y preparando la invasión al continente y la reconstrucción, ya tenía en su mente ideas claras sobre el nuevo futuro de Europa. Escribía:

No habrá paz en Europa si los Estados se reconstituyen sobre una base de soberanía nacional, con lo que esto trae de política de prestigio y de protección económica. [...] Los países de Europa son muy estrechos para asegurar a sus pueblos la prosperidad que las condiciones rinden posible y por consecuencia necesario. Les hace falta mercados más amplios.... Esta prosperidad y los desarrollos sociales indispensables supone que los Estados de Europa se organicen en una federación, o una “entidad europea” que realice una unidad económica común. [...] esto implica que Europa sea unificada, y no solamente en la cooperación, pero por transferencia de soberanía consentida por las naciones europeas a una suerte de Unión central, una Unión que tenga el poder de bajar las barreras aduaneras, de crear un gran mercado europeo, y de impedir la reconstitución de los nacionalismos. (Monnet, 1976, p. 244 y 245)

Un lustro después de haber finalizado la guerra, habiendo trabajado esos años en el diseño y montaje de la planificación francesa con la aprobación del general De Gaulle, Monnet consideraba ya en 1950 indispensable encontrar mecanismos para realizar la integración entre Francia y Alemania, presidida por el canciller Konrad Adenauer, pues la Guerra Fría, extendida

para ese momento por toda Europa, con la sensación de una nueva guerra debido a la división de las dos Alemanias (comunista y capitalista), así como el papel de Alemania Federal en la OTAN y en la reconstrucción de su sector siderúrgico en el Ruhr con la que había que constituir un vínculo, urgían a pensar en acciones de integración. En medio de esas circunstancias, Francia era el país que estaba en condiciones de tomar la iniciativa, por lo que Jean Monnet consideró para esa época que había llegado el momento de “escoger el dispositivo y buscar la ocasión” (Monnet, 1976, p. 319).

En Francia, era fundamental eliminar el temor a la dominación industrial alemana. Con ese objetivo en mente, el canciller francés Robert Schuman debía acordar con los países vecinos límites a la producción de acero alemán, por lo cual Jean Monnet vio la oportunidad, en 1950, de hacer realidad sus pensamientos de 1943 a través de la puesta en común de los intereses sobre la producción de carbón y el acero entre Alemania y Francia, acuerdo al cual se unirían otros países. Así recuerda esta situación Jean Monnet en sus *Memorias*:

Si se abordara el problema de la soberanía sin espíritu de revancha ni de dominación, si al contrario vencedores y vencidos lograban acuerdo para ejercerla en común sobre una parte de su riqueza conjunta, qué vínculo sólido se crearía entonces entre ellos, ¡qué vía se abriría ampliamente a nuevas fusiones y qué ejemplo sería ofrecido a los otros pueblos europeos! La riqueza conjunta era en primer lugar la del carbón y el acero de la cual Francia y Alemania compartían desigualmente, pero de manera complementaria, yacimientos naturales inscritos en un triángulo geográfico que las fronteras históricas cortaban artificialmente. (Monnet, 1976, p. 324)

Jean Monnet contribuyó con la preparación de varios de los elementos de la Declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950 relacionados con los objetivos que debía tener una comunidad del carbón y el acero; en sus *Memorias*, destaca, entre otros, los siguientes:

Europa debe ser organizada sobre una base federal. Una unión francoalemana es un elemento esencial y el gobierno francés está

decidido a emprenderlo... Los obstáculos acumulados impiden la realización inmediata de esta estrecha asociación que el gobierno francés se asigna como objetivo. Pero desde ahora el establecimiento de las bases comunes de desarrollo económico debe ser la primera etapa de la unión francoalemana. El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción francoalemana de acero y de carbón bajo una Autoridad internacional abierta a la participación de otros países de Europa. Esta tendría por tarea unificar las condiciones de base de la producción y permitir si la extensión gradual a los otros dominios de una cooperación efectiva para fines pacíficos. (Monnet, 1976, pp. 326-327)

Al presidir en sus comienzos la Alta Autoridad del Tratado del carbón y el acero de la CECA, Monnet ya sabía que el camino de la unidad europea sería largo y que pasaría necesariamente por etapas mesuradas, por realizaciones parciales, pero concretas (Monnet, 1976, p. 423). Retirado de la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA, a partir de 1955, trabajó por toda Europa mediante un “Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa”, que era uno de los principales objetivos de su proyecto europeo de integración. Insistió en que:

la resolución de Mesina del 2 de junio de 1955 fuese una verdadera etapa hacia los Estados Unidos de Europa. [...] Es indispensable que los Estados deleguen alguno de sus poderes a instituciones federales europeas, mandatarias del conjunto de países participantes. (Monnet, 1976, p. 458)

Jean Monnet logró vincular a las ideas del Comité a las diferentes tendencias sindicalistas europeas y, en materia política, a los socialdemócratas, que habían sido contrarios: más de treinta responsables de siete países de veinte grandes partidos democráticos y las diez centrales sindicales no comunistas más poderosas (Monnet, 1976, p. 460). En el Comité estuvieron el socialista Guy Mollet de Francia, así como Willy Brandt y Karl Schmidt de Alemania. La primera sesión de este Comité de Acción se realizó el 18

de enero de 1956 y uno de los primeros objetivos fue lograr aceptación para crear el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), de manera pacífica. El otro proyecto del momento era la creación del Mercado Común Europeo. Ambos tratados fueron firmados el 25 de marzo de 1957 en Roma, Italia.

Como Monnet comenta en sus *Memorias*, él tuvo gran satisfacción al lograr que el 5 de julio de 1957 en el Parlamento alemán votaran a favor de los tratados, no solo los democristianos y una facción de los liberales, sino también los socialistas, con lo cual la conciliación francoalemana quedaba sellada en todas sus partes. En el Parlamento francés, también triunfó la votación, si bien grupos nacionalistas como el gaullismo votaron contra la “Europa de Jean Monnet”. Sin problemas, fueron aprobados los dos tratados de Euratom y del Mercado Común en los Parlamentos de Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos en lo que quedaba de 1957 (Monnet, 1976, pp. 471 y 472). Monnet logró cambios de posición y apoyo en las corrientes socialdemócratas, como el de los sindicatos socialdemócratas alemanes, los cuales, a diferencia de los democristianos, no habían apoyado al comienzo la integración. El Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa funcionó 20 años, entre 1956 y 1976, con un grupo de más de 30 responsables de 7 países, representando 20 grandes partidos democráticos y las 10 centrales sindicales no comunistas más importantes (Monnet, 1976, p. 460).

Jean Monnet fue increíblemente visionario de lo que deberían ser ideas valederas y fundacionales que le dieran solidez a los procesos de integración. Una de ellas, por ejemplo, fue no limitarse al libre intercambio comercial, sino considerar la armonización de políticas económicas que permitieran construir espacios económicos ampliados más estables. Así fue como contempló la unificación de políticas financieras para superar problemas monetarios desde recién iniciado el Mercado Común en 1958. En sus *Memorias* narra que, en marzo de ese año, proponía

la creación de un mercado financiero y monetario europeos, con un banco y un fondo de reservas europeo, la utilización en común de una parte de las reservas nacionales, la convertibilidad de las monedas europeas, el libre movimiento de capitales entre los países de la

Comunidad y finalmente el establecimiento de una política financiera común. (Monnet, 1976, p. 475)

Desde comienzos de la década de 1960, Monnet siguió trabajando con el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa en tres ideas: 1) desarrollar las comunidades del Mercado Común y de Euratom, 2) crear una estructura política para el manejo de la integración sin cuestionar el papel de las Comunidades Económicas²⁶ y 3) acoger a Gran Bretaña sin perjudicar avances europeos ya logrados. Ahora bien, lo que Jean Monnet pretendía con lograr un acuerdo político de federación europea evidentemente no lo consiguió, entre otras razones, porque en Francia, ante los problemas con su excolonia de Argelia, se había dado un cambio de gobierno presidido por el general De Gaulle que no compartía estas ideas, a pesar de haber logrado Monnet mantener el apoyo y la comprensión del canciller Adenauer de Alemania.

De igual manera, Monnet tampoco logró una culminación favorable del ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad, a comienzos de la década de 1960; tema en el cual él trabajó mucho, ante el voto anunciado por De Gaulle a inicios de 1963. Habiendo renunciado el general De Gaulle a la presidencia en 1969 y elegido nuevo canciller de Alemania el socialdemócrata Willy Brandt, los cambios políticos le permitieron a Monnet reiniciar con su Comité la presentación de sus planteamientos sobre profundización de la integración europea hacia una unión económica y monetaria y reiniciar las negociaciones para el ingreso de Gran Bretaña, cuyo tratado se concretó en 1972, así como el mandato de octubre de 1972 de transformarse antes de finalizar la década en una unión europea.

26 En el momento de estas conversaciones alrededor de una posible federación —o, al menos, inicialmente una confederación de Estados—, un pronunciamiento del general De Gaulle mostraba que su pensamiento era totalmente contrario a esta idea al declarar que: “No hay más que los Estados que, a este respecto, sean válidos, legítimos, y además sean capaces de realizar. Yo repito que a la hora actual no hay y no puede haber otra Europa posible que aquella de los Estados, por fuera naturalmente de los mitos, de las ficciones, de las ostentaciones...” (Monnet, 1976, p. 489).

En 1973, Jean Monnet logró que el presidente Georges Pompidou de Francia y los primeros ministros Willy Brandt, socialdemócrata de Alemania, y Edward Heath, conservador de Gran Bretaña, secundados por el Gobierno de Italia y los Gobiernos de los países del Benelux, acordaran reforzar el necesario respaldo político del proceso de integración al regularizar encuentros de alto nivel de sus mandatarios. En 1974, hubo cambio de mandatarios y ya fueron Valéry Giscard D'Estaing en Francia, el canciller socialdemócrata Helmut Schmidt en Alemania y el primer ministro laborista Harold Wilson en Gran Bretaña quienes concretaron el Consejo Europeo como máximo responsable político de la integración europea.

Jean Monnet se enfermó a partir de febrero de 1975 y tuvo que suspender sus frecuentes viajes. La creación de la instancia política del Consejo europeo con los mandatarios de los países ya no hacía necesaria la existencia del Comité que había dirigido durante tantos años. Monnet entregó entonces la presidencia y, luego que el Comité dejara de funcionar el 9 de mayo de 1975 —25 años después de la Alta Autoridad de la CECA—, se dedicó por completo a escribir su libro de *Memorias*, tan útil para que las generaciones posteriores entendieran cuál había sido el desarrollo del proceso europeo de integración; como lo decía, en sus propias palabras, “para intentar aclarar a aquellos que van a leerme mañana sobre la necesidad profunda de la unificación europea de la cual los progresos se prosiguen sin interrupción a través de las dificultades” (Monnet, 1976, p. 575).

El 1 y 2 de abril de 1976, los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Consejo europeo, aprobaron una resolución por la cual decidían conferirle a Jean Monnet el título de “Ciudadano de Honor de Europa”.

Jean Monnet murió el 16 de marzo de 1979 a los 91 años de edad.

Se extrae de la Unión Europea (2013) el siguiente resumen de su vida y obra:

Jean Omer Marie Gabriel Monnet nació el 9 de noviembre de 1888 en la ciudad francesa de Cognac. Después de terminar sus estudios a la edad de 16 años, su padre le envió a Londres a trabajar en la empresa familiar de venta de coñac, puesto que había notado que su hijo poseía un extraordinario don de gentes y, en consecuencia, tenía talento para una carrera en comercio internacional. De hecho, esta

primera experiencia le permitió viajar por el mundo y convertirse en un respetado y exitoso empresario.

[...]

Habiendo demostrado sus excelentes aptitudes profesionales durante la guerra, a la edad de 31 años fue nombrado Vicesecretario General de la Liga de las Naciones cuando esta se creó en 1919. Tras el fallecimiento de su padre en 1923, regresó a Cognac y logró sacar al negocio familiar del bache que estaba atravesando.

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, Monnet volvió a ofrecer sus servicios a su país y se convirtió en presidente de una comisión franco-británica encargada de coordinar la unión de las capacidades de producción de ambos países. Convenció a los líderes británico y francés, Churchill y De Gaulle, de que formasen una unión política total entre los dos países para luchar contra el nazismo, pero el plan fracasó en el último momento.

[...]

En 1943, Monnet pasó a formar parte del Comité de Liberación Nacional, el Gobierno francés de facto constituido en el exilio en Argel. Fue entonces cuando manifestó por primera vez su visión de una unión de Europa para recuperar y mantener la paz. Durante una reunión del comité celebrada el 5 de agosto de 1943, Monnet afirmó: “No habrá paz en Europa si los Estados se reconstruyen sobre la base de la soberanía nacional [...] Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Los Estados de Europa han de formar una federación [...]”. En 1944 se hizo cargo del plan de desarrollo y modernización nacional destinado a revitalizar la economía francesa y reconstruir el país después de la guerra.

[...]

Cuando su plan había sido aceptado y estaba en marcha, empezó a darse cuenta de que la integración y reconstrucción europeas no se estaban produciendo con la rapidez y de la manera que consideraba correctas. Con el aumento de las tensiones internacionales, Monnet se dio cuenta de que era hora de adoptar medidas reales para avanzar hacia la unidad europea y su equipo empezó a trabajar sobre el

concepto de una Comunidad Europea. El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció la denominada “Declaración de Schuman” en nombre del Gobierno francés. Esta Declaración, instigada y elaborada por Monnet, defendía la creación de una Alta Autoridad que supervisase toda la producción de carbón y acero de Francia y Alemania. Se basaba en la idea de que, si los dos países más poderosos del continente compartían la producción de estos recursos, se evitarían las guerras en el futuro. Los Gobiernos de Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo acogieron favorablemente la Declaración, que sentó las bases de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la predecesora de la Comunidad Económica Europea y, posteriormente, de la Unión Europea.

Tras el fracaso de los esfuerzos por crear una “Comunidad Europea de Defensa”, Monnet fundó el “Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa”. Este comité se creó para reavivar el espíritu de integración europea y se convirtió en una de las principales fuerzas motrices de muchos de los progresos en materia de integración europea, como la creación del mercado común, el Sistema Monetario Europeo, las cumbres del Consejo Europeo y la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo.

[...] Nunca tuvo el poder político formal para poner en práctica sus opiniones. Gracias a su capacidad para la argumentación y su poder de persuasión, convenció a los líderes europeos para que trabajasen por unos intereses comunes y reconociesen las ventajas de la cooperación. (pp. 19 y 20)

Robert Schuman (1886-1963)

Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto: se hará a través de realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de facto.

Schuman

Robert Schuman, quien fue ministro de Relaciones Exteriores de Francia entre 1948 y 1952, es considerado uno de los padres fundadores de la integración europea (figura 13). El reconocido “Plan Schuman” del 9 de mayo de 1950, elaborado en cooperación con Jean Monnet, pasó a ser considerado como la fecha de nacimiento de la Unión Europea. Con el propósito de quitar el pleno control por parte de Alemania de la producción de carbón y acero utilizables en la fabricación de armamentos y reducir la posibilidad de una nueva guerra, este plan propuso el control conjunto de su producción, dando origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Figura 13. Robert Schuman



Nota: tomada de Fernández y Tamaro (2004).

Para conocer más detalles de lo que fue la vida y obra de este pionero de la integración europea, se presenta el siguiente resumen de la Unión Europea (2013):

El estadista Robert Schuman, reputado hombre de leyes y ministro de Asuntos Exteriores francés entre 1948 y 1952, es considerado uno de los padres fundadores de la unidad europea.

Schuman nació en Luxemburgo y su vida estuvo marcada por su procedencia de una región fronteriza entre Francia y Alemania. A pesar de su experiencia en la Alemania nazi o, quizás, precisamente a raíz de ella, asumió que solo una reconciliación duradera con Alemania podía formar la base de una Europa unida. Deportado a Alemania en 1940, dos años más tarde huyó y se unió a la Resistencia francesa. No obstante, no mostró ningún resentimiento cuando, finalizada la guerra, fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores.

En cooperación con Jean Monnet, elaboró el célebre Plan Schuman, anunciado el 9 de mayo de 1950, fecha que hoy se considera el día de nacimiento de la Unión Europea. Propuso el control conjunto de la producción de carbón y acero, las materias primas más importantes de la industria de armamentos. La idea de partida era que, sin el pleno control sobre la producción de carbón y acero, no es posible librarse de una guerra.

Schuman informó del plan al Canciller alemán Adenauer, quien vio inmediatamente la ocasión de crear una Europa pacífica y dio su aprobación. Poco después, los Gobiernos de Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos también se sumaron a la iniciativa. En abril de 1951, los seis Estados firmaron en París el acuerdo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. De esta manera comenzó Europa, como una iniciativa de paz.

Schuman también apoyó la formación de una política común europea de defensa y, entre 1958 y 1960, fue presidente del Parlamento Europeo.

[...]

El propio Schuman, sin embargo, era alemán de nacimiento. Cuando tras la Primera Guerra Mundial, en 1919, Francia recuperó la región de Alsacia-Lorena, adquirió la nacionalidad francesa.

[...]

Cuando comenzó la Segunda Guerra Mundial, Schuman era ministro en el Gobierno francés. Durante la guerra participó activamente en la Resistencia francesa y fue capturado. Estuvo a punto de ser

deportado al campo de concentración de Dachau, pero huyó a la zona “libre” de Francia y pasó a la clandestinidad cuando los nazis invadieron la zona.

[...]

Después de la guerra volvió a la política nacional y ejerció diversos puestos del máximo nivel: fue ministro de Hacienda, primer ministro en 1947, Ministro de Asuntos Exteriores entre 1948 y 1952 y, de nuevo, Ministro de Justicia entre 1955 y 1956. Fue uno de los principales negociadores de importantes tratados e iniciativas, como el Consejo de Europa, el Plan Marshall y la OTAN: siempre con el objetivo de mejorar la cooperación dentro de la alianza occidental y unir a Europa. Pero Schuman realmente alcanzó la fama por lo que se denomina la “Declaración de Schuman”, una propuesta para que Alemania y el resto de los países europeos colaborasen con ánimo de aunar sus intereses económicos. Estaba convencido de que, cuando se uniesen, la guerra no sería “simplemente impensable, sino también materialmente imposible”.

[...]

En un discurso el 9 de mayo de 1950, inspirado y en gran medida redactado por Jean Monnet, Schuman propuso someter la producción francoalemana de carbón y acero a una Alta Autoridad común. Esta organización admitiría la participación de otros países europeos.

Esta cooperación se diseñó para crear intereses comunes entre los países europeos que condujeran a una integración política gradual, indispensable para la pacificación de las relaciones mutuas: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada”.

Sus palabras no cayeron en saco roto, dado que el Canciller alemán Adenauer respondió rápida y positivamente, al igual que los Gobiernos de los Países Bajos, Bélgica, Italia y Luxemburgo. Un año después, el 18 de abril de 1951, los seis miembros fundadores firmaron

el Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la primera comunidad supranacional de Europa. Esta organización singular allanó el camino hacia la Comunidad Económica Europea y, posteriormente, la Unión Europea, que todavía funciona con las innovadoras instituciones europeas concebidas en 1950.

No obstante, sus esfuerzos no se detuvieron allí. Pasó a defender con ahínco una mayor integración mediante la Comunidad Europea de Defensa y, en 1958, se convirtió en el primer presidente del predecesor del actual Parlamento Europeo. Cuando abandonó el cargo, el Parlamento le concedió el título de “Padre de Europa”. Dada la importancia de la “Declaración de Schuman”, el 9 de mayo de 1950 ha sido proclamado “Día de Europa”. Además, en honor a su pionera labor a favor de una Europa unida, se ha dado su nombre al barrio que alberga la sede de varias instituciones de la Unión Europea en Bruselas. (pp. 21 y 22)

Por ser una de las piezas fundamentales de la integración, en la página 237 se transcriben algunas de las ideas del “Plan Schuman”.

Alcide De Gasperi (1881-1954)

El futuro no se construirá por la fuerza ni por el afán de conquista, sino por la paciente aplicación del método democrático, el espíritu de consenso constructivo y el respeto de la libertad.

Palabras de De Gasperi en 1952 al recibir el premio Carlomagno

Algunos fragmentos de la Declaración de Schuman o Plan Schuman del 9 de mayo de 1950

La paz mundial no puede salvaguardarse sin esfuerzos creativos acordes con los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede hacer a la civilización es esencial para el mantenimiento de relaciones pacíficas.

[...]

Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto: se hará a través de realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de facto. La unión de las naciones europeas exige que se elimine la antigua oposición de Francia y Alemania: la acción que se tome debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

[...]

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa.

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

[...]

La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

[...]

De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

[...]

Los principios y compromisos esenciales anteriormente expuestos serán objeto de un tratado firmado entre los Estados.

Nota: tomado de Schuman (1950/2021).

De acuerdo con Unión Europea (2013):

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial escribió “Idee ricostruttive” (Ideas para la reconstrucción), que constituiría el manifiesto del Partido Demócrata Cristiano, fundado en la clandestinidad en 1943. Tras la caída del fascismo, De Gasperi estuvo al mando del partido y ejerció de Primer Ministro entre 1945 y 1953 en ocho Gobiernos consecutivos.

[...]

Durante la denominada “Era De Gasperi”, Italia se reconstruyó dotándose de una Constitución republicana, consolidando la democracia

interna y adoptando las primeras medidas de reconstrucción económica. De Gasperi era un defensor entusiasta de la cooperación internacional. Como responsable de la mayor parte de la reconstrucción de posguerra en Italia, estaba convencido de que el país necesitaba recuperar su papel en la esfera internacional. Con este fin impulsó el establecimiento del Consejo de Europa, convocó a Italia de participar en el Plan Marshall de Estados Unidos y de adherirse a la OTAN. Su estrecha cooperación con los Estados Unidos se desarrolló al tiempo que Italia contaba con uno de los mayores partidos comunistas de Europa Occidental.

[...]

Esta visión explica su diligente respuesta al llamamiento de Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, en pro de una Europa integrada, que llevaría a la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) un año después. En 1954 se convirtió en el primer presidente de la Asamblea Parlamentaria de la CECA. De Gasperi fue un gran defensor de la política común europea de defensa, aunque el proyecto acabó fracasando.

En esos primeros pasos hacia la integración europea, se ha dicho que el papel que desempeñó De Gasperi fue el de mediador entre Alemania y Francia, países que llevaban enfrentados desde hacía casi un siglo de guerras. Durante los últimos años de su vida también inspiró la creación de la Comunidad Económica Europea. Aunque no viviría para ver el fruto de sus esfuerzos (falleció en agosto de 1954), su trabajo fue ampliamente reconocido cuando se firmaron los Tratados de Roma en 1957.

Su pasado, su experiencia durante la guerra, su vida bajo el fascismo y la pertenencia a una minoría provocaron que Alcide de Gasperi fuera plenamente consciente de que la unidad europea era esencial para curar las heridas causadas por las dos guerras mundiales y para evitar que se repitiesen las atrocidades del pasado. Le motivaba una clara visión de una Unión de Europa que no sustituyese a los Estados individuales, pero permitiese que se complementaran entre sí. (p. 14)

Figura 14. Alcide De Gasperi



Nota: tomada de Wikipedia (2024).

Según Jean Monnet, De Gasperi trabajó en el proyecto inicial de integración del carbón y el acero en profundo entendimiento con Adenauer y Schuman, entendiendo que como Italia no jugaría un papel equivalente al de los Estados más industrializados, debía acelerarse el proceso político de los primeros tratados (Monnet, 1976, p. 421).

Paul-Henri Spaak (1899-1972)

*Soy un acérrimo defensor de la
cooperación económica.*
Spaak

De la Unión Europea (2013), tomo partes de la presentación de Spaak: Por su dilatada carrera política, el belga Paul-Henri Spaak bien merece el título de “estadista europeo”.

[...]

Tras la liberación de Bélgica, Spaak ocupó los cargos de Ministro de Asuntos Exteriores y Primer Ministro. Ya durante la Segunda Guerra Mundial había formulado planes para una unión de los países del Benelux, e inmediatamente después abogó por la unificación de Europa, apoyando la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el proyecto de una comunidad europea de defensa.

Para Spaak, unir los países mediante tratados vinculantes era la forma más eficaz de garantizar la paz y la estabilidad. Contribuyó a lograr estos objetivos siendo Presidente de la primera sesión plenaria de las Naciones Unidas (1946) y Secretario General de la OTAN (1957-1961).

Spaak fue una de las personalidades que redactaron el Tratado de Roma. En la “Conferencia de Mesina” (1955), los seis Gobiernos participantes le nombraron presidente del comité de trabajo encargado de hacerlo.

[...]

A pesar de que la mayor parte de Europa había quedado en ruinas tras la Segunda Guerra Mundial, Spaak vio en ello una oportunidad de restablecer la fortaleza del continente mediante la cooperación económica y política. La guerra le había convencido de que la cooperación para alcanzar un objetivo común resultaría mucho más productiva que un enfrentamiento. Spaak forma parte de lo que actualmente llamamos padres fundadores de la UE porque supo apreciar el potencial de la unificación de la Europa de posguerra, que quedó demostrado con la formación del Benelux en 1944.

Mientras Spaak actuaba desde Londres, la guerra causaba estragos en el continente. Sin embargo, en colaboración con los dirigentes de los Países Bajos y Luxemburgo, Spaak estaba trabajando en un

proyecto completamente nuevo y extremadamente ambicioso. En 1944, nació el Benelux: la unión aduanera entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Era una idea sencilla, pero completamente novedosa. Dentro de las fronteras de los tres países se garantizaría la libre circulación de capitales, personas y mercancías: una inspiración para una mayor integración europea.

En 1955, la Conferencia de Mesina de los líderes europeos nombró a Spaak presidente de un comité (el Comité Spaak) responsable de la elaboración de un informe sobre la creación de un mercado común europeo. Durante la Conferencia de Mesina, los tres Estados del Benelux propusieron el relanzamiento de la integración europea sobre la base de un mercado común y la integración de los sectores del transporte y la energía atómica. El “Informe Spaak” sirvió de base para la Conferencia Intergubernamental sobre la creación del mercado común y Euratom en 1956 y condujo a la firma de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, por los que se estableció una Comunidad Económica Europea en 1958. Spaak firmó el Tratado en representación de Bélgica.

A lo largo de su carrera política, Spaak siempre insistió en la importancia de la integración europea y la independencia de la Comisión Europea: “La Europa del futuro debe ser una Europa supranacional”, afirmó para rechazar el “Plan Fouchet” de 1962, del presidente francés De Gaulle, que intentaba bloquear el acceso de Gran Bretaña a las Comunidades Europeas y socavar su base supranacional. La unidad europea prevista por Spaak tenía un carácter principalmente económico. El estadista belga deseaba una unificación política, pero que no estuviese basada únicamente en los países del mercado común. Por consiguiente, no quería seguir avanzando hasta que se hubiese producido la integración económica de Gran Bretaña en la unión. Se retiró de la política en 1966 y falleció en Bruselas en 1972. (pp. 23 y 24)

Figura 15. Paul-Henri Spaak



Nota: tomada de Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (cvCE, 2024b).

Konrad Adenauer (1876-1967)

En los siglos y las décadas más recientes, el carbón y el acero han desempeñado un papel destructivo en los conflictos entre los pueblos de Europa debido a su uso para la fabricación de armas. Esperemos que ahora el carbón y el acero sirvan de nexo de unión para pensar y actuar juntos.

Adenauer

De acuerdo con la Unión Europea (2013):

El primer Canciller de la República Federal de Alemania, que estuvo al frente del nuevo Estado de 1949 a 1963, influyó más que nadie en la historia alemana y europea de la posguerra.

[...]

Una piedra angular de la política exterior de Adenauer fue la reconciliación con Francia. Junto con el presidente francés, Charles de Gaulle, marcó un punto de inflexión en la historia: en 1963, los archienemigos de antaño, Alemania y Francia, firmaron un tratado de amistad que fue un verdadero hito en el camino hacia la integración europea.

[...]

Supo aprovechar plenamente su talento para dar alas a su carrera política como miembro del partido católico “Zentrum” y, en 1917, se convirtió en alcalde de Colonia.

[...]

Con los nazis en el poder en 1933, Adenauer se negó a decorar la ciudad con esvásticas para una visita de Hitler, lo cual provocó que le destituyeran de su puesto y le congelaran sus cuentas bancarias. Se quedó sin trabajo, sin hogar y sin ingresos, pasando a depender de la benevolencia de sus amigos y de la Iglesia. [...] Tras el intento de asesinato fallido contra Hitler en 1944, Adenauer fue encarcelado en la temida prisión de la Gestapo en Colonia Brauweiler.

Finalizada la guerra, los estadounidenses rehabilitaron a Adenauer en el cargo de alcalde de Colonia, pero poco después fue nuevamente destituido por los británicos cuando Colonia pasó a pertenecer a la zona de ocupación británica. Esto le permitió dedicar su tiempo a la creación de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), con la que esperaba reunir a los alemanes católicos y protestantes en un único partido. En 1949 se convirtió en el primer Canciller de la República Federal de Alemania (Alemania Occidental) [...] permaneció en el puesto durante 14 años [...]

Su visión del papel de Alemania en Europa estaba profundamente influida por las dos Guerras Mundiales y la enemistad secular entre Alemania y Francia. Por consiguiente, se centró en el fomento de la idea de cooperación paneuropea.

Adenauer fue un gran defensor de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, propuesta el 9 de mayo de 1950 en la Declaración

Schuman, y del posterior Tratado de la Comunidad Económica Europea en marzo de 1957.

Las opiniones de Adenauer sobre Europa se basaban en la idea de que la unidad europea era indispensable para alcanzar una paz y estabilidad duraderas. Por esta razón, trabajó incansablemente para lograr la reconciliación entre Alemania y sus antiguos enemigos, especialmente Francia. Más tarde, en 1963, el Tratado del Elíseo, también llamado Tratado de Amistad, selló esta reconciliación. En él, Alemania y Francia sentaban una base firme para unas relaciones que pondrían fin a siglos de rivalidad.

[...]

Konrad Adenauer es una de las figuras más notables de la historia europea. Para él, la unidad europea no solo significaba la paz, sino también el modo de reintegrar la Alemania de posguerra en la vida internacional. Europa no sería como la conocemos en la actualidad sin la confianza que logró generar en otros Estados europeos mediante la coherencia de su política exterior. En 2003 sus compatriotas le nombraron “el alemán más grande de todos los tiempos”. (pp. 5 y 6)

Figura 16. Konrad Adenauer



Nota: tomada de Oltermann (2022).

Se pueden agregar algunas reflexiones del papel fundamental que desempeñó Konrad Adenauer en la integración europea. Desde 1950, ya planteaba la conveniencia de un entendimiento y de un eje franco-alemán que después jugaría el papel de liderazgo del proceso integracionista durante su desarrollo por décadas. Jean Monnet menciona en sus *Memorias* este primer posicionamiento de Adenauer, cuando, en marzo de 1950, sugirió en una entrevista a un periodista norteamericano una unión completa de Francia y Alemania. En palabras de Adenauer:

Indiscutiblemente, si franceses y alemanes se sentaran un día a una mesa, en un mismo edificio, para trabajar juntos y asumir responsabilidades comunes, un gran paso adelante sería dado. Las consecuencias sicológicas serían amplias. El deseo francés de seguridad sería satisfecho y el despertar de un nacionalismo alemán impedido.

(Citado en Monnet, 1976, p. 315)

Cuando Jean Monnet tuvo una primera reunión con Adenauer sobre cómo se llevaría a cabo el tratado de la ceca, este le manifestó la importancia que le otorgaba a este primer esfuerzo de integración con estas palabras: “Señor Monnet, yo considero la realización de la propuesta francesa como la tarea más importante que me espera. Si yo logro llevarla a cabo bien, estimo que no habría perdido mi vida” (Monnet, 1976, p. 343).

Otros pioneros de la integración europea

Existen muchas más personalidades destacadas en el apoyo y la conducción de la integración europea, pero me limitaré a mencionar unas pocas más.

El presidente francés *François Mitterrand* (1916-1996) —14 años en el cargo— y el canciller alemán *Helmut Kohl* (1930-2017) —16 años en el cargo— tuvieron la oportunidad de sellar la fraternidad y la unión entre Francia y Alemania y darle un reimpulso definitivo al proceso de integración (figura 17). Ambos recibieron el premio Carlomagno por la labor realizada en favor de la Unidad Europea.

Francia es nuestra patria, Europa es nuestro futuro.

François Mitterrand

*La unidad alemana y la unificación europea
son dos caras de la misma moneda.*

Helmut Kohl

**Figura 17. François Mitterrand y Helmut Kohl
en Bonn, Alemania, noviembre de 1989**



Nota: tomada de Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung (s. f.).

Al francés *Jacques Delors* (figura 18), presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, a la que llegó por el apoyo de François Mitterrand y Helmut Kohl, le correspondió la negociación del *Tratado de Schengen*, sobre la libre movilidad de personas en el espacio europeo de los países adherentes —denominado “espacio Schengen”— por donde puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o

resida en uno de los países que aplican el convenio, y la negociación del *Acta Única Europea*, que estableció mecanismos para lograr el mercado único interior de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales para 1992, la cual entró en vigor el 1 de julio de 1987. El Acta Única Europea permitió superar el objetivo de Mercado Común para alcanzar el objetivo de Mercado Único que implicaría un espacio sin fronteras interiores. Asimismo, llevó al paso de Comunidad Europea a la actual Unión Europea (UE), recogidas en el Tratado de Maastricht de 1992. Este es uno de los tratados fundacionales de la integración europea y sentó las bases para la armonización de políticas macroeconómicas y la creación de la moneda única, así como la noción de ciudadanía europea, todo lo cual contribuyó a la consolidación del proceso de integración europeo. Igualmente logró la creación del *Programa Erasmus* (o Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios), programa educativo de la Comisión Europea para promover y financiar movilidad académica de docentes y estudiantes europeos dentro de la Unión Europea²⁷.

Figura 18. Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea



Nota: tomada de Wikipedia (2024, 27 de septiembre).

27 Durante la elaboración de este libro, se produjo el fallecimiento de Jacques Delors el 27 de diciembre de 2023, a los 98 años de edad.

Al presidente francés *Valéry Giscard d'Estaing* le correspondió ser presidente de la Convención para el Futuro de Europa que redactó el fallido proyecto de Constitución Europea en 2003, el cual, de haber sido aprobado, habría representado un impulso político de gran alcance en la consolidación de la integración europea como preámbulo a formas finales de Confederación o de Estados Unidos de Europa. Según Houeix (2020):

Bajo su Presidencia, Francia desempeñó un papel activo en la promoción del proyecto europeo. En diciembre de 1974, él y el entonces canciller alemán Helmut Schmidt crearon el Consejo Europeo, poniendo en marcha un sistema monetario que serviría de precursor del euro. Giscard d'Estaing también aprobó la elección de un Parlamento Europeo por sufragio directo, allanando el camino para las primeras elecciones europeas en 1979.

En 2001, fue nombrado presidente de la Convención Constitucional sobre el Futuro de Europa con el apoyo de Chirac.

Por último, al presidente de Francia *Emmanuel Macron* (figura 19) corresponde el planteamiento reciente más significativo sobre la integración, hecho en su famosa intervención del 26 de septiembre de 2017 con su discurso en la Universidad de la Sorbona, en el cual formuló más de 70 proposiciones y ejemplos concretos de lo que podría implementarse entre esa fecha y 2024, en un periodo de 7 años (Fondation Schuman, 2017; Élysée, 2017), pero que se podían llevar difícilmente a la práctica ante la falta de nuevos liderazgos y hechos imprevistos como la pandemia, el conflicto generado por Rusia, la inflación mundial y la conflictividad social al interior de Francia.

Veamos algunas de sus afirmaciones:

Yo asumo hoy la responsabilidad de proponer ir más lejos, de atreverme a hablar de Europa y de reencontrar para ella palabras de afecto y de ambición. No de imponer, de forzar, de pretender reinventar todo [...] pero de tomar el riesgo de proponer una visión coherente, ambiciosa, de proponer un camino, un horizonte más bien que debatir sobre instrumentos, de tomar el riesgo indispensable de la iniciativa. (Élysée, 2017, p. 13)

Figura 19. Emmanuel Macron en la Universidad de La Sorbona



Nota: tomada de Ludovic Marin (González, 2017).

El presidente Macron se muestra convencido de lograr una presencia fuerte de Europa en el mundo en la medida en que se presente unida: “Europa sola puede en una palabra asegurar una soberanía real, es decir nuestra capacidad de existir en el mundo actual para defender nuestros valores y nuestros intereses” (Élysée, 2017, p. 2). Esta es una idea básica de actuar en la escena internacional con capacidad negociadora, en la medida en que se tenga una sólida integración. En palabras de Macron, “hablar de Europa es explicar adonde se quiere llegar”, lo cual es una manera de insistir en que, en vez de construir una Europa de naciones, como pretenden ahora muchos en un resurgir de viejos nacionalismos, la meta es la unión del continente. Por ello, advierte categóricamente que “la vía del repliegue nacional sería un naufragio colectivo” y que “la sola vía que asegura nuestro futuro es la refundación de una Europa soberana, unida y democrática”. Reconoce que “a fuerza de hablar de las herramientas, hemos perdido el objetivo de aproximar a nuestros pueblos” (Élysée, 2017, p. 2). Premonitoriamente, Macron se adelanta a los acontecimientos de la invasión rusa en Ucrania, sobre la necesidad y conveniencia de una Europa con una estrategia común en materia de defensa —complementaria a la de la OTAN—, para lo cual hace varias propuestas para ejecutar a partir de 2020

como una fuerza común de intervención y un presupuesto de defensa común (Élysée, 2017, p. 3).

Recordando el alcance de la propuesta de los fundadores de la integración europea, Macron expresa: “Y yo pienso en este instante en Robert Schuman el 9 de mayo de 1950 en París, atreviéndose a proponer construir Europa. Yo pienso en sus palabras sobrecogedoras cuando dice: ‘Europa no fue hecha y tuvimos la guerra’” (Élysée, 2017, p. 13); lo que, parodiando con la integración latinoamericana, equivaldría a que América Latina no ha hecho la integración y no ha logrado el desarrollo que con esta podría haber alcanzado.

El presidente Macron advierte claramente sobre los peligros de dejar avanzar en Europa el posicionamiento político de los partidos nacionalistas, como ha venido ocurriendo, al ser contrarios a la integración:

[...] verán que no tienen alternativa, que no tienen el lujo de la generación que nos precedió y que pudo administrar lo que estaba dado por hecho y apenas construido. Ustedes no tienen más que una simple escogencia, la de dejar un poco más de espacio en cada elección a los nacionalistas, a aquellos que detestan Europa y en cinco años, en diez años, en quince años, estarán aquí. Ya los hemos visto ganar aquí. O ustedes tienen la escogencia de asumir sus responsabilidades por todas partes, y de querer esta Europa asumiendo todos los riesgos. (Élysée, 2017, p. 15)

Y concluye reconociendo la responsabilidad de la dirigencia gobernante actual frente a las nuevas generaciones: “Nosotros no tenemos más que una responsabilidad, aquella a la que nuestra juventud nos obliga, la de las generaciones que vienen, la de ganar su gratitud si no nosotros no mereceremos más que su desprecio” (Élysée, 2017, p. 15). Es un llamamiento para darle respuesta a una juventud que enfrenta un futuro tan incierto y que, en la integración, podría encontrar acciones beneficiosas a nivel ciudadano, de región o de país. Lamentablemente, el discurso de Emmanuel Macron resultó por encima de las posibilidades políticas reales de ser acogido en esos momentos por otros dirigentes del continente, como la canciller alemana

Angela Merkel que estaba próxima a finalizar su mandato. Su propuesta de crear un “Grupo de la refundación europea”, con representantes voluntarios de cada Estado miembro y de las instituciones para considerar las distintas proposiciones, no se llevó a cabo, pero quedan varias de sus ideas como soporte valedero de la integración por desarrollar.

Capítulo 5

Principales ideas fundacionales de la integración europea

Nosotros debemos crear primero el sentimiento de una solidaridad de destino.
Monnet (1976, p. 396)

Tener a la integración europea como un referente de la integración es conveniente por los aportes teóricos de sus ideas fundacionales y por los desarrollos alcanzados por dicho continente en las diferentes etapas de su integración. A este respecto, Fernando Rueda-Junquera considera que:

El modelo europeo de integración económica se ha convertido en una referencia inevitable para cualquier proyecto de integración. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema jurídico e institucional supranacional y las políticas y acciones comunes tendientes a consolidar la integración económica constituyen tres componentes esenciales de ese modelo, que han configurado un “triángulo virtuoso” con capacidad de incidir positivamente sobre el desarrollo económico. (Rueda-Junquera, 2009, p. 1)

Este referente de integración europea para la integración latinoamericana es válido para el continente de la “raza cósmica” del mexicano José Vasconcelos, es decir, del crisol de razas producido en nuestro continente

gracias a las raíces europea, africana, asiática y aborigen de América²⁸, lo cual es bien distinto de la pretensión de algunos enfoques posmodernos que solo validan lo nativo en nuestro continente, y esta validez conduce a una visión parcializada e incompleta de la integración por desarrollar y a la negación de vínculos de raíces insustituibles e irremplazables. La integración latinoamericana es en beneficio de la *sociedad multiétnica* que caracteriza nuestro continente y es apenas natural contar con el pensamiento europeo que, como se vio al inicio del primer capítulo, tuvo gran influencia en quienes lideraron los movimientos de independencia y forma parte de nuestra misma identidad.

El presente capítulo se orienta a comentar ciertas ideas básicas fundacionales que es importante rescatar como contenido teórico fundamental del desarrollo de la integración europea, como el *idealismo kantiano*, la aparición del *funcionalismo* de Mitrany en un contexto de relaciones internacionales —enmarcado por el realismo de la década de 1930—, el inicio de la integración en la posguerra con el *neofuncionalismo* liderado por Ernst Haas y los posibles efectos benéficos del *spill over*, junto con la teoría de la *gobernanza multinivel* que contempla el involucramiento en la integración de actores supranacionales, nacionales, regionales y locales, donde lo regional adquiere un protagonismo propio.

Idealismo kantiano y realismo hobbesiano

En el origen de la concepción idealista de comunidad humana, como enfoque comunitarista de paz perpetua y construcción de sociedad armoniosa, se encuentran los planteamientos del *idealismo kantiano* sobre el deseable advenimiento de una *Confederación de los Estados*, una *Sociedad de Naciones* que llevaría a los Estados del *estado de la naturaleza* a una etapa civilizada

28 Según José Vasconcelos en *Indoamérica*, "se fundían como en un crisol los elementos de la cultura española, que había heredado la tenacidad de celtas, romanos, germanos y árabes, con el espíritu contemplativo de los indígenas, la sensualidad de los africanos y el sentido de unidad colectiva propio de los asiáticos, por lo que tenía las mejores condiciones para que se integrara" (Vasconcelos, 1942, p. 124).

en la escena internacional (Uprimny, 1960, p. 146), con abolición de ejércitos como medida para evitar las guerras y recurrir a la razón para arreglar los conflictos por vía pacífica, mediante reparto de poderes por nuevas organizaciones internacionales, como la Sociedad de las Naciones (SDN), en tiempos del *idealismo wilsoniano*²⁹.

La razón contra el poder, correspondiente a la concepción opuesta de la época del *realismo hobbesiano*, en el cual los Estados ven la política internacional como un Estado permanente de guerra donde hay que defender sus intereses (Bull, 1977). Esta mirada es bien diferente a los elementos en que se basa la integración de entendimiento consensuado entre Gobiernos para llevar adelante unos propósitos comunes de desarrollo en beneficio de sus pueblos.

La idea fundacional de integración parte entonces de una *tradición universalista kantiana*, la cual, según autores como el británico Hedley Bull, es una de tres concepciones de la noción de *sociedad internacional*:

A través de la historia del sistema de estados modernos han existido tres tradiciones de pensamiento en competencia: la *tradición hobbesiana o realista*, que ve la política internacional como un estado de guerra; la *tradición kantiana o universalista*, que ve en el ejercicio de la política internacional una potencial comunidad humana; y la *tradición grociana o internacionalista* que ve la política internacional como una realidad en el marco de la sociedad internacional. (Bull, 1977, p. 24; las cursivas son mías)

29 La Sociedad de las Naciones (SDN) fue creada en 1920 recién finalizada la Primera Guerra Mundial por 27 Estados soberanos y colonias como la India y hasta 1937 ingresaron 20 más, pero por negativa del Senado de Estados Unidos a ratificar el Tratado de Versalles, este país no se incorporó. En la década de 1930, se produjeron varios retiros y la exclusión de la Unión Soviética por su invasión de Finlandia. La SDN logró solucionar algunos conflictos menores, pero los graves como la agresión japonesa a China en 1932 y la invasión de Etiopía por Italia en 1938, entre otros, no logró solucionarlos, y la Segunda Guerra Mundial la volvió inoperante y desapareció en 1947 (Wilhelmy, 1988, p. 160).

Es muy clara la diferencia entre aquellos Estados que solo actúan en defensa de sus intereses, aun por la fuerza si fuere necesario, donde prima la avidez de poder de la tradición hobbesiana o realista, y el desarrollo de formas cooperativas entre los Estados gracias a vínculos transnacionales de unión y acercamiento entre individuos de una comunidad humana con intereses similares, la tradición kantiana, antecedente fundamental de la concepción integracionista idealista en la cual el ser humano como animal racional preferiría evitar los desastres de la guerra, procurando multiplicar los niveles de organizaciones políticas internacionales por encima de los Estados-nacionales (Bull, 1977; Vieira-Posada, 2005).

Teorías fundacionales en el desarrollo de la integración europea

Antes de precisar elementos conceptuales en algunas teorías europeas que se podrían considerar ideas fundacionales valederas para tener en cuenta en el relanzamiento de la integración latinoamericana, se hará un breve recuento de los diversos fundamentos teóricos que han contribuido al desarrollo de la integración europea, sin pretender abarcar con profundidad tan variado número de aportes al desarrollo de la integración en ese continente, pues como reconoce Ben Rosamond: “La UE y los procesos de integración europea son demasiado complejos para ser captados por un único prospecto teórico” (Rosamond, 2000, p. 7).

De otra parte, los cambios producidos en el marco teórico han estado influenciados por diferentes etapas de evolución del proceso europeo de integración, como lo señalan Dirk Leuffen, Berthold Rittberger y Frank Schimmelfennig:

El cambio teórico refleja la evolución política de la integración europea. Es probable que el crecimiento dinámico en áreas específicas de la integración europea provoque un mayor interés académico en estas áreas y un enfoque en las fuerzas motrices de la integración, mientras que los períodos de estancamiento y crisis favorecen la reflexión sobre los obstáculos a la integración y la estabilidad del sistema. (Leuffen *et al.*, 2022, p. 52)

De acuerdo con Briceño Ruiz (2018):

La teoría de la integración regional, aunque se desarrolla inicialmente en universidades estadounidenses, nace en torno a la integración europea. El funcionalismo, el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo surgen para explicar el origen y desarrollo de las Comunidades Europeas (CE). Posteriores enfoques, como el liberalismo intergubernamental o la gobernanza multinivel, también buscan explicar el proceso europeo. Teorías que surgen en los debates de las ciencias sociales, como el institucionalismo o el constructivismo, se aplican para extender y explicar la integración en Europa. Nos guste o no, la teorización sobre integración regional ha sido principalmente europea. (p. 10)

La concepción idealista de comunidad humana facilitó entre las corrientes de *idealismo* y *federalismo*, surgidas en los años treinta del siglo XX, los planteamientos de la teoría del *funcionalismo* del rumano nacionalizado británico David Mitrany, teoría considerada un antecedente directo de las primeras teorías de integración y planteada, en la actualidad, como una alternativa para reconsiderar en las condiciones de la integración latinoamericana de hoy en día. Fue seguida por el neofuncionalismo de Ernst Haas, Leon Lindberg y Philippe Schmitter y del concepto de *spill over* —o efecto de desbordamiento sectorial—, basados en la experimentación empírica de las primeras formas de integración europea: la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) y el Tratado de Roma de 1957.

El neofuncionalismo, perteneciente a la “escuela de pensamiento” supranacionalista, fue la teoría dominante de la integración en el primer periodo de teorización de la integración. [...] El debate entre supranacionalismo e intergubernamentalismo reflejó el debate paradigmático entre “idealismo” y “realismo” en las Relaciones Internacionales. (Leuffen *et al.*, 2022, p. 52)

En un inicio, a lo largo del desarrollo del proceso de integración de la Comunidad Europea y luego de la Unión Europea, se produjo un acompañamiento conceptual de la integración que se fue adaptando al entorno mundial y a las teorías de relaciones internacionales vigentes. Para Rosamond (2000), por ejemplo, “los procesos de derrame funcional pueden usarse para explicar la transición histórica de la CECA a la Unión Económica y Monetaria” (p. 60). Por su parte, el académico español Nicolás Mariscal opina sobre el alcance de las teorías:

Las primeras preteorías matrices: federalismo, funcionalismo y realismo se renovaron y desenvolvieron como neofederalismo, neofuncionalismo e intergubernamentalismo e incluso posteriormente han apuntado a nuevos “neos”. Ninguna de ellas, por otra parte, ni las primeras ni las más recientes, puede pretender la exclusividad ante el fenómeno complejo y dinámico de la integración europea. La actitud teórica inicial más racional, razonable y fecunda parece ser la de un utilitarismo inclusivo. (Mariscal, 2003, p. 21)

La resultante de la guerra a comienzos del siglo XX y la ineficacia de las instituciones gubernamentales habían motivado a que los funcionalistas juzgaran al Estado-nación poco competente para hacer frente a la interdependencia creciente del mundo moderno, ineficaz en el manejo de los temas económicos y sociales, por lo cual consideraron recomendable establecer organizaciones funcionales de carácter técnico que, a su vez, se expandieran funcionalmente.

Según historiadores como la británica Or Rosenboim, para David Mitrany, “en algunos aspectos (como el bienestar social) el Estado era demasiado débil para cumplir con sus deberes para con los ciudadanos, mientras que en otros aspectos (como la guerra y la propaganda) el Estado era demasiado poderoso”. Le preocupaba tanta fijación con el Estado, por lo que fue partidario de un enfoque más sociológico, ya que “el estudio de la ciencia política estaba demasiado rígidamente vinculado a ciertas estructuras políticas, como el Estado territorial o los pactos legales como base de las relaciones internacionales” y, por consiguiente, su interés estaba en “formular un nuevo enfoque de la

ciencia política, y de las relaciones internacionales en particular”, con lo que logró “nuevas fuentes de orden político para el mundo de la posguerra. Al mirar más allá del Estado, encontró mérito en el sector privado y particularmente en la cultura gerencial del sector empresarial” (Rosenboim, 2013, p. 10). La teoría del funcionalismo será analizada con más detalle más adelante en este capítulo.

Además del funcionalismo, fueron precedentes también importantes los distintos planteamientos sobre *federalismo* hechos desde antes de terminar la Segunda Guerra Mundial por grupos resistentes europeos, destacándose en particular el formulado en 1941 desde una cárcel italiana por Altiero Spinelli³⁰ y Ernesto Rossi con su “Manifiesto de Ventotene” (Spinelli y Rossi, 1989), con la idea de abolir la división de Europa en Estados nacionales soberanos y unir a Europa bajo una organización federal³¹. Aún hoy, una alternativa de profundización de la integración europea sigue siendo la de una federación de Estados-nación, como lo han planteado, entre otros, el expresidente de la Comisión Jacques Delors o el exministro alemán de Relaciones Exteriores Joschka Fisher en 2020, en un discurso en la Universidad de Humboldt (Mariscal, 2003).

30 De acuerdo con el profesor René Schwok, además de haber sido uno de los iniciadores del Manifiesto de Ventotene, Altiero Spinelli “había redactado en 1953 un proyecto federalista de ‘Comunidad política europea’ que había sido oficialmente presentada por Italia en 1953. Habría podido ser aceptado si la Asamblea nacional francesa no hubiera rechazado el proyecto vinculado de Comunidad europea de defensa en 1954. Spinelli ejerció también su influencia como Comisario europeo entre 1970 y 1976” (Schwok, 2005, p. 26).

31 Como se vio en el capítulo anterior, ya Richard Coudenhove-Kalergi invitaba desde 1923 a superar las divisiones políticas y económicas entre los países europeos terminada la Primera Guerra Mundial para organizarse “en una Federación de Estados para salvar su existencia”. En 1946, terminada la Segunda Guerra Mundial, el líder británico Sir Winston Churchill, en un discurso en Munich, había pedido la creación de los Estados Unidos de Europa. Sobresalieron en la defensa del federalismo autores como Guy Héraud, Henri Brugmans y Carl Friedrich y en defensa del neofederalismo, autores como Dusan Sidjanski, Thomas Fisher, Heins Laufer, Stephan Mazan, Bruno Frey y Armin Von Bogdandy (Mariscal, 2003).

Según el profesor René Schwok (2005):

Los sentimientos y las ideas federalistas han influenciado la evolución de la UE y han ayudado a definir a la vez sus problemas y sus respuestas. [...] Uno de sus méritos es confrontar las cuestiones fundamentales del “por qué” y del “cómo” de la Unión Europea. (pp. 35 y 36)

Citando a los neofederalistas Heinz Laufer y Thomas Fisher, Nicolás Mariscal recuerda que el concepto de federalismo para la Unión Europea “no es sino una entre diversas posibilidades: federación, confederación, Estado federal, unión de Estados, comunidad, unión europea” (Mariscal, 2003, p. 99), pero no parece existir por ahora interés ni voluntad para fundamentar un Estado federal europeo en un entorno de crecimiento de nuevo de los nacionalismos.

David Mitrany fue contrario al federalismo y a las formas iniciales de integración que, con la supranacionalidad, anulaban capacidades de actuación de los Estados. Lo recuerda Rosenboim (2013):

El argumento principal de Mitrany era que el *“funcionalismo”* no compartía las limitaciones del federalismo porque buscaba “unir los intereses comunes de todos sin interferir indebidamente con las costumbres particulares de cada uno”. En lugar de disolver los Estados-nación soberanos por medios constitucionales y legales, el sistema funcionalista eludiría a los Estados promoviendo una integración más estrecha entre las esferas pública y privada. (p. 14; las cursivas son mías)

Con relación a América Latina, formas federativas de gobierno podrían abrir mayores oportunidades de participación de sectores sociales que se ven asfixiados por el centralismo característico de muchos de los países. En 2005, yo comentaba: “Dicho sistema permitiría otorgar a las regiones la articulación que se merecen con los procesos integracionistas y acompañaría una reconceptualización de la integración latinoamericana que partiese de las realidades de las poblaciones agrupándolas en estructuras regionales y federales” (Vieira-Posada, 2005, p. 246).

El acompañamiento teórico de la integración incorporó el *transaccionalismo* de Karl Deutsch, quien estudió los resultados en procesos de integración de Europa (Tratado de Roma) y de América Latina (integración centroamericana) y confiaba en el trabajo asociativo de las denominadas *comunidades políticas de seguridad* para proveer seguridad dentro de una región, lo cual reducía la probabilidad de que los Estados utilizaran medios violentos para resolver sus diferencias y se minimizaran las expectativas de guerra. Para Deutsch, había la posibilidad de dos formas distintivas de comunidad: 1) la *comunidad amalgamada*, que involucra la fusión de unidades separadas en una unidad más amplia a través de una estructura de gobierno, y 2) la *comunidad pluralista de seguridad*, en la que los Estados miembros retienen sus identidades legales independientes y la integración se produce sin fusión institucional, pero facilita el tipo de interacción social, necesario para lograr la integración. De acuerdo con la profesora Lorena Oyarzún, para Karl Deutsch, en la consolidación de la integración:

Es relevante que exista compatibilidad mutua de valores; expectativas de recompensas conjuntas; aumento en las capacidades políticas y administrativas de por lo menos algunas unidades participantes; crecimiento económico de los miembros y desarrollo de áreas centrales alrededor de las cuales se agrupan zonas comparativamente débiles; vínculos sólidos de comunicación social (tanto geográficamente como entre diferentes estratos sociales); crecimiento de la élite política y movilidad de las personas. (Oyarzún, 2008, p. 103)

En el transaccionalismo, las relaciones entre las comunicaciones y la integración de las comunidades políticas eran esenciales, según estudios de Deutsch sobre comunidad política y de seguridad en Estados Unidos y la formación tanto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como de la Comunidad Europea con los acuerdos franco-germanos para desarrollar conjuntamente los sectores del carbón y el acero. Para los transaccionalistas, la unión política se explica en función del flujo de comunicaciones (transacciones) que se establece dentro de un territorio y de este con el mundo exterior. El incremento de las comunicaciones y las

transacciones entre los países aumenta a su vez valores compartidos, desarrollo económico, así como capacidad política y administrativa, gracias a la coordinación creciente de sus políticas. La hipótesis del trabajo transaccionalista sostenía que el sentido de comunidad entre Estados era función de su nivel de comunicación. Cuanto mayor fuera la interacción entre los Estados, mayor relevancia recíproca existiría y, de esta manera, se afianzarían los sentimientos de confianza (Tomassini, 1989; Deutsch, 1990; Dougherty y Pfaltzgraff, 1990; Rosamond, 2000; Mercosur ABC, 2005; Oyarzún, 2008; Dabène, 2009).

La escuela del transnacionalismo de Robert Keohane y Joseph Nye desarrolló en 1977 la teoría de la *interdependencia compleja* en las relaciones internacionales —interacciones con efectos recíprocamente costosos para las partes— e introdujo las dimensiones de *sensibilidad* —costo del cambio— y de *vulnerabilidad* —capacidad de reacción—, ante la interacción económica mundial, la diversidad de actores y de agendas y la creación de entes transnacionales. La vulnerabilidad es considerada más relevante que la sensibilidad, con aplicación a las relaciones sociopolíticas y político-económicas, al indicar si un Estado podrá hacer mayor o menor uso del poder y si tendrá mayor o menor capacidad de reacción. Estas dimensiones deberían ser objeto de mayor consideración en las negociaciones asimétricas realizadas en los últimos años por América Latina en el contexto del *regionalismo abierto*, ya que pueden tener consecuencias negativas por causa del grado de sensibilidad ante los mayores costos de la negociación y de la más débil capacidad de reacción por un grado superior de vulnerabilidad inherente a los países en desarrollo, en las negociaciones con el mundo desarrollado o entre países en desarrollo con grandes niveles de asimetría entre las partes (Keohane y Nye, 1988; Dougherty y Pfaltzgraff, 1990; Vieira-Posada, 2005).

La interdependencia está enmarcada en el contexto del desarrollo tecnológico del mundo desarrollado, dejando por fuera el contexto del mundo en desarrollo que es explicado por el estructuralismo, como se vio en el capítulo 2. Por ser la teoría de la interdependencia compleja una teoría de relaciones internacionales y no tanto de integración, no se profundizará en ella, para concentrarse más adelante en algunas directamente relacionadas con la integración.

Igual ocurre con una teoría muy analizada y divulgada, la teoría del *intergubernamentalismo* o *liberalismo intergubernamental* de Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik, en la que los Estados, en un contexto neorrealista de las relaciones internacionales, son protagonistas esenciales de la integración, al ser quienes definen la naturaleza y extensión de la integración para no afectar la soberanía nacional de cada uno, en la medida en que las instituciones están, en última instancia, subordinadas a los intereses de los Estados que las crearon. Los Estados son y seguirán siendo los actores dominantes en el proceso de integración y configuran la integración según sus intereses nacionales (Rosamond, 2000; Mariscal, 2003; Schwok, 2005; Oyarzún, 2008; Briceño Ruiz, 2018; Bustamante, 2019; Leuffen *et al.*, 2022). Los supuestos del intergubernamentalismo fueron formulados por Stanley Hoffmann en los primeros momentos de crisis de la integración europea, cuando a mediados de la década de 1960, bajo el general De Gaulle, se dio un conflicto sobre la Política Agrícola Común y la crisis de “la silla vacía” (Leuffen *et al.*, 2022).

Para Schwok (2005), el intergubernamentalismo constituye una reacción al federalismo, al funcionalismo, al transaccionalismo y al neofuncionalismo (p. 83), las cuales son aproximaciones conceptuales favorables a la integración, mientras el intergubernamentalismo de Hoffman y Moravcsik es contrario al peso de la institucionalidad lograda por la Unión Europea y sus instituciones de Bruselas y defiende la prevalencia de la intervención de los Estados. Por eso, entre las teorías analizadas con detalle en esta obra, no se considerará la teoría del intergubernamentalismo, pues no habría ideas fundamentales por extraer que sean aplicables a un relanzamiento de la integración en América Latina, en la medida en que justamente el manejo intergubernamental presidencialista prevaleciente en la región ha sido un obstáculo al buen desarrollo de los procesos de integración subregionales y regionales.

Ello no quita importancia para estudiosos de la integración el hecho de acceder a las obras de Andrew Moravcsik, en particular, quien desarrolló la teoría del *intergubernamentalismo liberal*, 1) por ser “una de las más rigurosas y ricas elaboraciones teóricas y analíticas de la integración europea” (Mariscal, 2003, p. 211); 2) por los períodos y las diferentes situaciones que analiza ante el renovado interés en la segunda mitad de los años ochenta por la

integración europea, como: el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997; 3) por establecer un marco racionalista para las negociaciones comerciales, soportado en la formulación de las preferencias nacionales de los Gobiernos, seguida de la negociación de estas preferencias con los demás Gobiernos mediante negociaciones interestatales y la elección institucional para llevarlas a cabo, delegando o no soberanía en instituciones supranacionales; 4) porque, a pesar de estar resaltando en particular la acción de los Estados, reconoce factores y participantes adicionales en la negociación de la integración que son interesantes de considerar, como los logros de liderazgos políticos, el papel de las tecnocracias, el apoyo de partidos políticos, las estrategias nacionales de política económica, etc. (Moravcsik, 1999; Rosamond, 2000; Mariscal, 2003; Schwok, 2005; Oyarzún, 2008; Bustamante, 2019; Leuffen *et al.*, 2022).

La consolidación de un Mercado Único Interior entre 1986 y 1992 repositiona el análisis neofuncionalista por el efecto de *spillover* que logran las directivas comunitarias por la capacidad de arrastre de los casi 300 reglamentos comunitarios del trabajo de la Comisión Europea para poner a funcionar el Mercado Único Interior para 1992, así como de decisiones comunitarias y supranacionales de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, los cuales desarrollan las etapas finales de integración, de unión económica, monetaria y política.

En la década de 1960, algunas dificultades temporales en la marcha del proceso de integración europeo habían llevado a los neorrealistas para descalificar el análisis neofuncionalista y criticar la no consideración de la hegemonía militar y política de Estados Unidos en el contexto internacional. Luego de la etapa neorrealista de caracterización del Estado como actor racional y unitario, en los años setenta, la teoría neorrealista se vio limitada por la erosión del poder de los Estados miembros ante la Comisión Europea y las múltiples políticas comunitarias que llevan a la consolidación de la ya mencionada tesis de la interdependencia de Joseph Nye y Robert Keohane, basada en la creciente interacción económica a escala mundial y, en particular, entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a partir de 1980, en que la Comisión juega un papel muy importante con el relanzamiento del proceso a través del Acta Única Europea de 1987 (Morata, 1999).

La desaparición del bloque socialista y la finalización de la Guerra Fría no tuvieron explicación de parte del neorrealismo y, en la década de 1990, se extendió el proceso globalizador que, con el modelo de apertura económica, condujo a una reactivación de formas de integración para contribuir a la apertura de mercados, donde la variable “uno gana y el resto pierde” dejó de tener validez. Estos cambios producidos en las teorías que acompañaron la integración europea entre los años ochenta y noventa son descritos en los siguientes términos:

La *relance européenne* de los años ochenta reavivó la teoría de la integración. El Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria (UEM) superaron la restricción de la unanimidad en la toma de decisiones en la Comunidad, incluyeron muchos ámbitos políticos nuevos y dieron lugar a transferencias de soberanía sin precedentes a instituciones supranacionales. Estos acontecimientos fueron seguidos por una nueva ola de teorías sobre la integración europea en la década de 1990, que reprodujo la división supranacionalista-intergubernamentalista, aunque de forma modificada. Ambas partes partían ahora de diferentes corrientes del institucionalismo en ciencia política (Aspinwall y Schneider, 2000; Hall y Taylor, 1996). La teorización supranacionalista de la década de 1990 se basó en gran medida en (Pierson, 1996; Stone Sweet y Sandholtz, 1997), mientras que el “intergubernamentalismo liberal” de Andrew Moravcsik (1993, 1998) aplicaba los supuestos centrales del “institucionalismo neoliberal” en las RRII, centrándose en las instituciones internacionales que facilitan y estabilizan la cooperación entre actores estatales racionales. El *institucionalismo neoliberal* (Keohane, 1984; Keohane y Nye, 1977) se había establecido como el principal adversario del paradigma (neo)realista en la teoría de las RRII durante la década de 1980. (Leuffen *et al.*, 2022, p. 54; las cursivas son mías)

Por su parte, el profesor Andrés Malamud describe los cambios teóricos producidos en los años noventa así:

A partir de principios de los 90, existirían dos teorías principales de la integración regional: el *intergubernamentalismo liberal* —o teoría de la negociación intergubernamental, como la describe Moravcsik (1998)—, y el último desarrollo del neofuncionalismo, habitualmente denominado *institucionalismo supranacional* o teoría de la negociación supranacional —aunque formalmente denominada teoría de la integración basada en las transacciones por Stone Sweet y Sandholtz (1998). (Malamud, 2005b, p. 5)

Los debates sobre realismo, neorealismo, idealismo e neoidealismo han permanecido en el tiempo, acomodándose a las condiciones de las relaciones internacionales, como lo plantea la internacionalista francesa Marie Claude Smouts:

Así vemos el debate iniciado en la época de la Segunda Guerra Mundial entre realistas e idealistas resurgir periódicamente. A los “neorealistas” aparecidos en la década de los setenta se oponen actualmente los “neoidealistas”. Los primeros persisten en hacer del Estado el actor esencial de las relaciones internacionales, y del poder el factor estructurante del sistema mundial. Consideran siempre que la competencia es la esencia misma de las relaciones internacionales y que nada ha cambiado en la forma como los Estados persiguen sus objetivos desde el siglo XIV. Los segundos ponen el acento sobre lo que permite a los actores colectivos cooperar a través de las fronteras y sobre las nuevas formas de gobernanza, tesis a la cual nosotros adherimos. (Smouts, 1998, pp. 15-16; las cursivas son mías)

La profundización en los años ochenta y noventa bajo el neofuncionalismo³² trae nuevas formas de gobernanza e incorpora múltiples actores de

32 El neofuncionalismo será analizado más adelante, con más detalle. Además de Ernst Haas, sobresalieron autores como León Lindberg, Philippe Schmitter y Joseph Nye y, en una segunda revisión neofuncionalista, autores como David Mutimer y Thomas Pedersen, principalmente.

la integración y mandatos profundos para alcanzar cohesión económica y social con el apoyo de fondos estructurales (Acta Única Europea) e innovaciones político-administrativas bajo la presidencia de la Comisión de Jacques Delors con participantes que, además de los Gobiernos, incluían estructuras supranacionales y Gobiernos regionales y locales, acompañados de la población civil, en que, al decir de Mariscal (2003), “los actores de diferentes sistemas parciales tratan en común de alcanzar decisiones vinculantes” (p. 35), en la denominada “gobernanza multinivel” (*multilevel governance*), en la última década del siglo XX.

La preocupación por la gobernanza multinivel llevó a tratar el papel de las instituciones en aspectos jurídicos y en estructuras políticas del proceso de integración europea, de lo que surgió la teoría del *nuevo institucionalismo* o *neoinstitucionalismo*, proveniente de la ciencia social y la política comparada³³. Esta profundiza el análisis de institucionalidad política, la regulación administrativa y la democracia en un contexto de ampliación del número de miembros que obviamente reclamaba ajustes en la institucionalidad del proceso con propuestas sobre estructuras de gobernanza mediante instituciones tanto intergubernamentales como supranacionales. Durante la década de 1990, se analizan cambios en la distribución del poder económico, en la que, además de los Gobiernos, participan instituciones comunitarias y élites industriales. En la teoría neoinstitucionalista, las instituciones pueden ser actores políticos autónomos. Estos cambios conceptuales hacia finales de la década de los noventa son descritos así:

El debate entre *intergubernamentalismo* y *supranacionalismo* se consideró en general estancado y se calmó en gran medida. Más bien, tanto los *institucionalistas racionales* basados en las teorías de la política americana y comparada (por ejemplo, Hix 1994, 2005) como los estudiosos de la “*gobernanza multinivel*” (por ejemplo, Hooghe y

33 En la gobernanza multinivel sobresalen autores como Gary Marks, Liesbet Hooghe, Beate Kohler-Koch, Charlie Jeffery e Iván Llamazares. En el nuevo institucionalismo, sobresalen autores como Simon Bulmer, Wayne Sandholtz, Stone Sweet y Giandomenico Majone (Mariscal, 2003).

Marks 2001; Marks *et al.* 1996) coincidían en la opinión de que la UE había alcanzado un marco constitucional más o menos estable y que las políticas sólo cambiarían de forma marginal y gradual. (Leuffen *et al.*, 2022, p. 54; las cursivas son mías)

En las consideraciones teóricas con las que finalizó el siglo XX, es conveniente destacar intentos de lograr elementos que agrupasen las distintas dimensiones implicadas en la integración, como la realizada por Claus Giering conocida como la *integración multidimensional supranacional*, concepción multidimensional de diferentes dimensiones y subdimensiones de la integración:

a) dimensión del proceso decisorio político común con las subdimensiones instituciones, competencias y procedimientos ; b) dimensión de la conciencia común que conlleva identidad, solidaridad y aceptación ; c) dimensión de articulación social comprendiendo las transacciones privadas, las transferencias económicas y la articulación estructural de organizaciones no gubernamentales y agrupamientos sociales, y d) dimensión de interdependencia internacional común que comporta las subdimensiones relaciones diplomáticas comunes, cooperación, libre comercio y asociación, y participación en instituciones comunes. (Citado en Mariscal, 2003, p. 340)

En épocas recientes, muchos análisis teóricos han estado influenciados por el *posmodernismo*, el cual poco ha contribuido, a mi parecer, en esclarecer los fundamentos teóricos de la integración, en la medida en que tantas visiones y conceptos posmodernistas de lectura válida dificultan llegar a consensos como lo necesita la integración, y esto no parece haberle hecho bien a la integración latinoamericana, pues ha estimulado el discurso individual, el cual ha reemplazado la necesaria puesta en común de principios e intereses solidarios para lograr una efectiva integración. Sin embargo, entre los diferentes análisis posmodernistas, es rescatable el papel que puede desempeñar la teoría del *constructivismo*, ya que la construcción de sociedad y consensos desde abajo, desde la base, puede ser fundamento para el relanzamiento de

la integración latinoamericana, en el cual se logre, por ejemplo, un mayor involucramiento tanto de las regiones, como de la sociedad civil en el desarrollo de los procesos de integración.

Para el constructivismo, ninguna política, interés o identidad son fijas y están en una perpetua reconstrucción a través de procesos de interacción social (Schwok, 2005). Recogiendo conceptos de Wendt y Hurrell, la profesora Oyarzún (2008) plantea las siguientes características del *constructivismo*:

[...] al examinar organizaciones de integración asumen que se produce una mutua formación entre las estructuras sociales y los agentes, dando relevancia a la identidad y a los intereses de los participantes (Wendt, 1987). A los constructivistas les concierne investigar los nexos existentes entre cohesión regional, sensibilidad mutua, confianza e “interdependencia cognoscitiva”. (Fawcet y Hurrell, 1995, pp. 64-106)

La profesora Rita Giacalone precisa el aporte del constructivismo en estos términos:

El mayor aporte del reflectivismo es el constructivismo social (Wendt, 1992), que plantea que los enfoques tradicionales no prestan suficiente atención a las identidades e intereses de sus participantes. Para el *constructivismo*, un factor central son las percepciones de los actores al tomar decisiones de política internacional y la interacción creada a partir de esas decisiones, porque pueden generar o modificar instituciones y regímenes. (Giacalone, 2021, p. 37)

En su análisis constructivista de la Comunidad Andina (CAN), el profesor Germán Camilo Prieto dice:

El trabajo ha trascendido el “lugar común” del constructivismo de que las ideas importan porque orientan la acción, pues ha especificado los términos en que estas importan (constitutivos y causales) y el grado de importancia que tienen. [...] al analizar los efectos

constitutivos y causales mutuos de la identidad colectiva y las instituciones regionales, es posible conceptualizar una relación de mutua constitución y causalidad entre ambas estructuras ideacionales, que permite comprender la forma en que la coevolución de tales estructuras afecta el desenvolvimiento del regionalismo. (Prieto, 2016, p. 302)

La formación de comunidades con base en identidades regionales, valores e ideas de la teoría constructivista recoge, a su vez, conceptos teóricos del neofuncionalismo:

Mientras que las teorías racionalistas asumen que el interés estratégico y económico impulsa la política internacional, los *constructivistas* conceden primacía a las ideas y las identidades. El *intergubernamentalismo* y el *supranacionalismo* comparten los supuestos racionalistas. Por el contrario, los enfoques *constructivistas* analizan la integración como un proceso de formación de comunidades impulsado por identidades, valores, normas e ideas políticas que se transforman. En gran medida, la teoría *constructivista* de la integración ha retomado y renovado teorías *neofuncionalistas* y *transaccionistas* anteriores sobre la socialización de los actores, la formación de la identidad regional y la creación de comunidades (Checkel, 2005; Risse, 2010). (Leuffen *et al.*, 2022, p. 55; las cursivas son mías)

Entre los temas tratados por el constructivismo, está el de la integración social y cultural. Según Oyarzún (2008):

Teóricos de la escuela constructivista los han incorporado a su agenda de investigación. Han analizado, por ejemplo, el impacto de la identidad francesa, alemana y británica sobre la creación del orden político europeo. Utilizando el concepto de identidad social advirtieron que los grupos se autodefinen sobre la base de un conjunto de ideas ante las cuales pueden relacionarse positivamente (discursos, símbolos, códigos, signos, etc.) y cuya función es definir y diferenciar su grupo social de otros. (p. 109)

Además de la corriente de *constructivismo social* (Wendt, 1999) que puede aportar a la integración, existe una tendencia constructivista más radical, calificada de *posmodernista* o *posestructuralista*. Para Schwok (2005), “su principal postulado es que la UE es un discurso, una construcción lingüística que busca disimular y perpetuar relaciones de dominación” (p. 113).

En el siglo XXI, se han producido nuevos desarrollos y acompañamientos teóricos de la integración europea; por ejemplo, una teoría *posfuncionalista*, centrada en la opinión pública, los sistemas de partidos y la política electoral como condiciones de la integración o del estancamiento y la desintegración. Pero como este trabajo está centrado en ideas del período fundacional, me limitaré a consideraciones de teorías del siglo XX, de cuando surgió la integración.

Finalmente, de todos los planteamientos teóricos sobre la integración europea, se puede concluir lo siguiente:

La viva andadura del proceso de teorización —no exenta de contradicciones— ha ido sedimentando también un consenso respecto a las teorías de la integración europea. Ninguna por sí sola es suficiente para entender, ni siquiera describir, la integración real crecientemente compleja y multidimensional. Todas, sin embargo, revelan algunos aspectos significativos y relevantes del proceso de integración.

(Mariscal, 2003, p. 40)

Por su importancia, entre estas ideas fundacionales que merecen ser consideradas de manera especial como soporte conceptual de los procesos de integración, se considerarán en detalle: 1) las teorías del funcionalismo y del neofuncionalismo, las cuales dieron origen a la integración europea; 2) las diversas formas de flexibilización de los compromisos asumidos en períodos de dificultades y estancamiento de la integración, y 3) la teoría de la gobernanza multinivel, por su involucramiento de diferentes niveles de gobernabilidad, con posibilidades de reconsideración y aportes en los actuales momentos de la integración latinoamericana.

En los años de 1930, el funcionalismo de David Mitrany surge entre corrientes de idealismo kantiano y de federalismo, en la búsqueda de fórmulas para lograr procesos de paz mundial tras el fracaso de la Sociedad de las Naciones (SDN) y para superar tanto la incapacidad funcional del Estado nación, como la de sus administradores (ministros, embajadores, militares...); en definitiva, la ineeficacia de instituciones nacionales para enfrentar obligaciones del mundo ante la emergencia de problemas esencialmente técnicos, en los que, tras la crisis económica de 1929-1931, hubo interés en dedicar mayor atención a los aspectos económicos de las relaciones internacionales. Esto hacía recomendable la aplicación de un enfoque tecnocrático y racionalista al Gobierno, una organización funcional de Gobierno mediante una red de organizaciones funcionales técnicas sin atarse a algún proyecto particular de organización internacional, unas agencias especializadas que fueran administradas por expertos competentes e imparciales, una serie de secretarios internacionales con atribuciones funcionales que seleccionaran tareas de bienestar no controvertidas, en los que lo importante fuera hacer bien el trabajo y drenaran poder del Estado, socavando lealtades hacia los Gobiernos nacionales, incrementando formas de cooperación internacional, creando una comunidad pluralista de Estados *donde la naturaleza del problema determinaría la forma adecuada de institución* (Mitrany, 1933, 1943; Anderson, 1998; Morata, 1999; Mariscal, 2003; Shwok, 2005; Oyarzún, 2008; Dabène, 2009; Rosenboim, 2013; Briceño Ruiz, 2018).

A través de la historia, ha habido épocas más favorables que otras para que los países tomen la decisión de, por un lado, integrarse y profundizar los compromisos o, por el contrario, privilegiar el ejercicio del poder y el interés nacional, según hacia dónde esté orientado el estado de las relaciones internacionales, si hacia la cooperación y la negociación conjunta o más bien hacia la confrontación. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, cada Estado quiso ser actor central del sistema internacional, primando el interés nacional y el ejercicio del poder, en un medio anárquico y en un contexto

de Guerra Fría. Esto fue recogido en la teoría de relaciones internacionales por la *escuela realista* de Edward Carr y Hans Morgenthau³⁴.

Para el francés Guillaume Devin, profesor de SciencesPo, el contexto dentro del cual David Mitrany desarrolló el funcionalismo estuvo influenciado principalmente por dos factores: 1) el crecimiento mundial de los intercambios que dio origen al análisis de los efectos de la interdependencia internacional y 2) el intervencionismo estatista en el que las nuevas funciones del Estado eran la preocupación —algo de mucho interés en los medios laboristas británicos en que se desenvolvía Mitrany—, para hacer de estos dos factores el fundamento de una aproximación a la paz, dada la tragedia que representó la Primera Guerra Mundial y la frustración existente con el fracaso de la Sociedad de las Naciones. De allí que una de las tesis funcionalistas era que, en lugar de esperar la paz como resultado de un improbable acuerdo político entre los Estados, mejor era tomar lo que los une como posibilidades de reforzamiento de las interdependencias para lograr una paz durable y orientada por necesidades comunes (Devin, 2008, pp. 138-139).

De acuerdo con Rosenheim (2013):

El funcionalismo recibió su nombre de la afirmación de Mitrany de que los hombres cooperarían en aquellas áreas donde vieran una necesidad común que sólo podía ser abordada por instituciones colaborativas. Las necesidades crearían agencias internacionales que derivarían su autoridad de sus funciones, a las cuales se limitarían sus

34 La teoría sobre el realismo en las relaciones internacionales, desarrollada durante la Segunda Guerra Mundial por el historiador británico Edward H. Carr, más específicamente, en 1939, en su obra *The Twenty Year's Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, y al final de la guerra, por el profesor norteamericano Hans Morgenthau, más específicamente, en 1948, en su obra *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, en la cual sostiene la existencia de un carácter conflictual en las relaciones internacionales basado en la anarquía y en la propia naturaleza humana, donde los Estados hacían valer el interés nacional por el ejercicio del poder y la fuerza.

actividades. El funcionalismo surgió de las dudas de Mitrany sobre las soluciones federalistas, que en su opinión buscaban resolver nuevos problemas —principalmente sociales y económicos— utilizando medios constitucionales anticuados. Mitrany veía la organización funcional como práctica y libre de cualquier corriente ideológica o de límites territoriales. (p. 13)

La desnacionalización de funciones de los Gobiernos para ser delegadas en entidades regionales se produjo desde los inicios del proceso de integración europea en la CECA:

El proceso de cooperación internacional manifestado en la institucionalización de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), la posterior Comunidad Económica Europa (CEE) y Euratom, abrió el debate en torno a la posible emergencia de un sistema postnacional. Relaciones regionales, reuniones, instrumentos administrativos, burocracia, instituciones interministeriales de expertos e interparlamentarias, proporcionaron una masa de datos sobre el proceso de “desnacionalización” de las funciones gubernamentales y su delegación en unidades regionales de elaboración de decisiones.

(Mercosur ABC, 2005)

Las ideas del funcionalismo fueron recogidas por Robert Schuman y Jean Monnet, padres de la integración europea, según explican los profesores españoles Manuel Martínez Neira y Carmen Pérez González:

El funcionalismo (David Mitrany, *The Progress of International Government*, 1933) postula que ciertas funciones de los Estados podían ser asumidas por organizaciones supranacionales sin que se produzca una abdicación formal de la soberanía nacional (integración por sectores). La Declaración que Robert Schuman leyó el 9 de mayo de 1950 recoge esta concepción de una integración de Europa mediante la asunción de competencias concretas. Es lo que habitualmente se llama método comunitario o método Monnet, pues fue éste

quién adaptó esta teoría a las necesidades europeas. (Martínez Neira y Pérez González, 2010, p. 18)

Como comentan James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, en su obra *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, refiriéndose a David Mitrany:

Sugería que la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales había aumentado notablemente las tareas esencialmente técnicas, ya no políticas, que enfrentaban los gobiernos. Tales tareas no sólo creaban una demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional, cuya solución está en la colaboración entre los técnicos más que en las “élites” políticas. [...] En la teoría de Mitrany hay una doctrina de “ramificación” por la cual el desarrollo de la colaboración en un campo técnico lleva a un comportamiento comparable en otros campos técnicos. La colaboración funcional en un sector genera una necesidad de colaboración funcional en otro sector. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 444; las cursivas son mías)

Esta colaboración funcional entre sectores generaría un *efecto de ramificación* en el que la expansión de las organizaciones funcionales fuera llenando el espacio ocupado por el Estado, en la conformación de un funcionalismo universal, como era el deseo de Mitrany. Él pensaba que en el mundo se habían generado necesidades *autodeterminantes*, de naturaleza técnica, que trascendían las cuestiones políticas y permitían el logro de un sistema político mundial más unitario. En este sistema, la transferencia de funciones técnicas implicaría mayor interdependencia entre los Estados, mediante la presencia de estructuras u organizaciones supranacionales en los que la forma se deriva de la función, acompañada por instituciones con autoridad suficiente para ejercer la función asignada, en las que sacarían su poder más de sus logros que de derechos particulares y permitiría, con el comportamiento cooperativo entre sector público y sector privado, poner fin a largo plazo a las rivalidades clásicas entre las naciones y lograr la paz (Mitrany, 1943;

Dougherty y Pfaltzgraff, 1990; Anderson, 1998; Morata, 1999; Mariscal, 2003; Casas Gragea, 2005; Shwok, 2005; Devin, 2008; Oyarzún, 2008; Dabène, 2009; Malamud, 2011).

Ya desde los años treinta del siglo xx, Mitrany (1933) consideraba que

los problemas puramente técnicos pueden separarse de los políticos, y que la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar adelante exitosamente en la esfera internacional sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros. (p. 125)

Esta era una invención suya sobre un sistema internacional pluralista constituido por una red de actividades y agencias internacionales, mucho antes de los posteriores análisis sobre gobernanza mundial (Devin, 2008, p. 145). Ya en los años cuarenta, Mitrany comentaba cómo la función sería la determinante de su propia dimensión y de los organismos funcionales más apropiados para llevarla a cabo:

Las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados. Ello revela también a través de la práctica, la naturaleza de la acción requerida en las condiciones dadas y este modo los poderes necesitados por la respectiva autoridad. (Mitrany, 1943, p. 72)

De esta manera, para Mitrany:

Es pues inútil perder su tiempo en debates interminables sobre la fórmula política general, mejor es dedicarse a la resolución de los problemas de manera empírica y limitada: la cuestión no es saber “*cuál es la forma ideal de la sociedad internacional*” sino “*cuáles son sus funciones esenciales*”. Hay aquí una diferencia remarcable con las aproximaciones federalistas y neofuncionalistas de las que el objetivo teleológico —la integración política— es apartada deliberadamente por el método funcional. (Devin, 2008, p. 146; las cursivas son mías)

En cuanto al papel que quedan teniendo las fronteras, para Mitrany (1943), el funcionalismo “no redibuja las fronteras, sino que busca volverlas sin significación gracias al desarrollo continuo de actividades y de intereses comunes que las atraviesan” (p. 62). Sobre la coordinación que habría que hacer sobre un número numeroso de estructuras, agencias o secretariados funcionales con atribuciones supranacionales, Mariscal (2003) resume la idea de Mitrany de esta forma:

Cada agencia podría trabajar por sí misma sin coordinación con otras, o podría ser funcional vincularlas dentro del mismo grupo de funciones o entre varios grupos de agencias funcionales o con algunas agencias de planificación internacional. El límite de lo admisible parece encontrarse en la constitución de una autoridad política sobre ellas. (p. 134)

Para David Mitrany, sus aportes conceptuales funcionaron, como en el caso de los logros obtenidos por la Autoridad del Valle del Tennessee (*Tennessee Valley Authority*) como autoridad específica para el desarrollo económico, control de crecidas y producción de electricidad del valle de Tennessee bajo la política de *New Deal* del presidente Franklin Delano Roosevelt; al igual que en la cooperación entre los aliados durante los dos conflictos mundiales o la acción de organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Trabajo (Devin, 2008, p. 148).

Briceño Ruiz (2018), por su parte, expone que

el funcionalismo no excluye a los Estados como actores políticos en el sistema internacional, pues en vez de promover su supresión por una federación, promueve la cooperación internacional a través de secretariados funcionales dirigidos a crear “una comunidad pluralista de Estados en la cual la soberanía sea reducida y controlada por los vínculos internacionales funcionales”. (p. 89)

El neofuncionalista Ernst Haas resume el funcionalismo en estos términos:

Los funcionalistas, en el sentido específico del término, están interesados en identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y reclaman atención fuera del reino de lo político. Ellos creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos e incontrovertibles de la conducta gubernamental y de tejer una red en expansión continua de relaciones internacionales institucionales sobre la base de afrontar tales necesidades. Inicialmente se concentrarían sobre necesidades experimentadas en común, con la expectativa que el círculo de lo no controvertible se expanda a expensas de lo político, hasta que la cooperación práctica llegue a ser coextensiva con la totalidad de las relaciones interestatales. En este momento habrá surgido una verdadera comunidad mundial. (Haas, 1964, p. 6)

Además del papel que le correspondería a los Estados, es conveniente resaltar el particular y especial interés que tuvo David Mitrany en considerar un papel de primer orden para el sector privado empresarial, como lo destaca Rosenboim (2013): “Su teoría funcional debe entenderse como una interpretación del espacio político entre la esfera pública y privada, y no simplemente como un enfoque de la integración internacional” (p. 5). Y agrega: “El trabajo de Mitrany debe reconocerse como una invitación temprana a repensar críticamente el potencial de la política regional posnacional en términos de las interacciones posibles y deseables entre las esferas pública y privada” (Rosenboim, 2013, p. 25). Una idea fundacional del funcionalismo por trabajar sería entonces la de **superar el distanciamiento de la sociedad civil y el sector privado en lo que atañe a los compromisos y desarrollos de los procesos de integración de América Latina**, procurando fórmulas para una mayor participación e interacción entre sectores público y privado.

En cuanto a limitaciones del Estado en el alcance de su accionar, el profesor español Celestino del Arenal precisa que:

la unidad política dominante de la sociedad internacional, el Estado, aparece cada vez más claramente como inadecuada para satisfacer las necesidades de la humanidad, dado que tiene que circunscribirse a un

territorio limitado cuando las necesidades del hombre sobrepasan las fronteras estatales. (Del Arenal, 1994, p. 26)

La limitación en el accionar de los Estados por efectos de las fronteras mal establecidas y la necesidad de traslado de funciones estatales a organizaciones internacionales es planteada por el sueco Per A. Hammarlund, quien considera que, para Mitrany, se da una ruptura económica y de las relaciones sociales por unas fronteras, muchas veces, arbitrarias; ante el principio de la autodeterminación de los Estados nacionales, se dejan por fuera posibilidades de crecimiento obtenibles en una mayor interdependencia social y económica internacional. Las esferas de interacción ya no están separadas y solo difieren en cuanto a su dimensión, con lo cual los problemas nacionales aparecerán como segmentos locales de los problemas generales. Mitrany identifica la necesidad de alguna autoridad común para romper la soberanía de los Estados nación a través de un movimiento gradual de poderes de las autoridades territoriales a autoridades internacionales (Hammarlund, 2005, pp. 2 y 3).

Este énfasis de complementar la labor de los gobiernos de los Estados con unas formas de instituciones externas a los Gobiernos, de principios universales, compartidos de las tesis funcionalistas, facilitó las condiciones para la llegada formal de los procesos de integración mediante métodos comunitarios, que incluso llevaban a pensar en la conveniencia de organizaciones supranacionales a las cuales transferir funciones de los Estados en una transferencia paulatina de lealtades, pero sin trazar un camino hacia un mundo más allá del Estado nación. Se lograría el desarrollo de interdependencias con un involucramiento cada vez mayor de la sociedad civil, lo cual reduciría a su vez las posibilidades de guerra y consolidaría la existencia de organizaciones internacionales encargadas de los procesos de integración (Mitrany, 1943; Wilhelmy, 1988; Del Arenal, 1994; Morata, 1999; Mariscal, 2003; Hammarlund, 2005; Oyarzún, 2008). El éxito de estas organizaciones a la hora de realizar las funciones asignadas crea nuevas fidelidades o afectos, lo que permitiría avanzar hacia una federación que ha sido uno de los objetivos para lograr en algún momento durante el proceso europeo de integración (Mariscal, 2003; Fischer, 2000).

Un menor poder de los Estados en la búsqueda de la paz, en un trabajo de cooperación conjunta con el sector privado empresarial y no solo de instituciones nacionales ineficaces, para enfrentar mayores obligaciones técnicas y necesidades prácticas en el naciente Estado de bienestar, son componentes conceptuales del alcance de la propuesta funcionalista de Mitrany, que constituyen ideas fundacionales aplicables hoy en un contexto geopolítico mundial incierto, desafiado por grandes avances tecnológicos, ante los cuales se hace necesario recuperar la importancia de las instituciones internacionales y del manejo multilateral de las relaciones internacionales. Así lo precisa Rosenboim (2013):

Sostuvo que las necesidades económicas y sociales podrían sentar las bases para un sistema funcional de relaciones internacionales guiado por “necesidades” prácticas en lugar de ideología política y propaganda. [...] el funcionalismo de Mitrany exploró la difusión de prácticas de la esfera privada a la pública y definió un nuevo espacio político global que “haría que las fronteras carecieran de significado”. En un mundo cada vez más interconectado, el ámbito privado de los negocios y el emprendimiento ofrecía modelos exitosos de cooperación global que podrían tener una función social única en el naciente Estado de bienestar. (p. 5)

Desde el período entreguerras, David Mitrany había sembrado la semilla de los aspectos favorables de ir más allá de la actuación individual de los Estados y de estructurar organizaciones más funcionales y más técnicas, de carácter incluso supranacional, en un sistema internacional que podía vincular a las sociedades nacionales en función de intereses específicos en campos como el energético —el carbón y el acero—, el industrial, el transporte, las comunicaciones, la salud, la defensa, el financiero, entre otros, mediante colaboración entre los tecnócratas y no entre las élites políticas. Por eso, al ingresar en la década de 1950, hubo interés en formas de cooperación e integración en las que los procesos del sistema internacional, entendidos como redes de interacción entre actores de un sistema, se situaron en escenarios de cooperación, desde negociación diplomática hasta organización en que se

comparte soberanía (como la UE), superándose la imagen anárquica de las relaciones internacionales y creando condiciones favorables para los primeros desarrollos de la integración en el continente europeo (Anderson, 1998; Wilhelmy, 1988; Mariscal, 2003; Oyarzún, 2008; Dabène, 2009; Martínez Neira y Pérez González, 2010; Rosenboim, 2013).

Es bueno recordar que Mitrany se opuso a formas de integración como la europea a las que denomina “falacias regional y federal”, por terminar siendo entes cerrados, cuando aspiraba a una comunidad mundial, como lo planteó en 1965 en su artículo “The Prospect of Integration: Federal or Functional”, pues, según explica Mariscal (2003): “Desde la perspectiva internacional las uniones regionales pueden ser aceptables como escalón intermedio, si son abiertas; pero si son cerradas y excluyentes, cuanto más integradas sean más dividirán la emergente unidad mundial” (p. 135). Para Mitrany, era preocupante que “los esquemas regionales no sólo reproducirían las funciones estatales a nivel supranacional, sino que también mantendrían intacta la estructura de toma de decisión de sus Estados miembros, lo que llevaría a la dominación por parte de los Estados más poderosos” (Mercosur ABC, 2005).

Las ideas del funcionalismo le sirvieron al francés Jean Monnet para sus ideas de “federalismo funcional” o método de integración en los años cincuenta, cuando las tesis neofuncionalistas se preocupaban de explicar la pérdida de soberanía de los Estados que se mezclaban y asociaban voluntariamente con sus vecinos. Pero ¿y su aplicabilidad en el mundo actual? Para Schwok (2005):

Las preguntas y las soluciones propuestas por el funcionalismo permanecen de actualidad. Hoy se habaría de “buena gobernanza”, pero la problemática permanece fundamentalmente la misma: cómo evitar los conflictos internacionales y gerenciar de manera más racional los problemas del mundo y mejorar la condición humana. (p. 44)

En el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial, se dio una estructura de organizaciones internacionales representadas en el Sistema de las Naciones Unidas, con un Consejo de Seguridad encargado de buscar asegurar la paz mundial y un amplio conjunto de organismos internacionales de

la organización que asumen tareas técnicas funcionales, algunas con mandatos supranacionales, como los acuerdos multilaterales obligatorios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero es necesario reconocer que el sistema no ha dado resultados suficientes en el tema de la paz, por lo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas necesita profundas reformas y, en temas técnicos manejados por entidades internacionales como la OMC, hay una grave pérdida de funciones multilaterales a través del mundo que reduce el alcance de lo pactado.

Entre las ideas iniciales del funcionalismo sería pertinente la de que a los Estados les es más difícil en el mundo moderno satisfacer necesidades internas que son cada vez más complejas y muchas de alcance global que superan el alcance de sus medidas, como el gravísimo problema mundial del cambio climático, el impacto de nuevas tecnologías, la necesidad de instituciones internacionales con funciones efectivas para la consecución de la paz o la conveniencia de recuperar la gobernabilidad mundial mediante reglas de juego universales. Ya lo anotaban, desde la década de 1990, Dougherty y Pfaltzgraff (1990):

Se dice que el crecimiento en importancia de los temas técnicos en el siglo XX ha hecho necesaria la creación de marcos para la cooperación internacional. Tales organizaciones funcionales podrían esperarse que se expandieran tanto en su número y alcance en la medida que crecen los problemas técnicos que enfrenta la humanidad tanto en tamaño como en magnitud. Como consecuencia, las organizaciones de colaboración funcional eventualmente podrían superar, o hacer superfluas a las instituciones políticas del pasado. (p. 444)

Se puede considerar entonces que en la teoría del funcionalismo hay ideas fundamentales aplicables hoy en día en un contexto geopolítico mundial conflictivo, imprevisible e incierto, desafiado por grandes avances tecnológicos que incrementan los problemas de gobernabilidad para buena parte de los Gobiernos. En este contexto, se hace necesario, entre otras cosas, recuperar la importancia de las instituciones internacionales y el manejo multilateral y tecnocrático de las relaciones internacionales, así como la

preeminencia del multilateralismo con una mayor interdependencia de los Estados latinoamericanos a través de los organismos de integración, en donde la forma se derive de la función y el enfoque funcionalista pueda ser una alternativa, así sea circunstancialmente, a la grave crisis que afecta al regionalismo latinoamericano.

El enfoque funcionalista como alternativa a las crisis del regionalismo latinoamericano y a la parálisis de la integración

Es muy satisfactorio señalar que la conveniencia de reconsiderar ideas valideras del enfoque funcionalista ya viene inquietando a reconocidos académicos. En el caso del académico alemán Detlef Nolte, en un reciente escrito, plantea la consideración de la validez del funcionalismo para superar, más desde el terreno económico que del político, la crisis y parálisis de los procesos de integración de América Latina. Nolte dice:

Una cooperación más funcional-técnica podría blindar hasta cierto punto a las instituciones regionales de los conflictos político-ideológicos.

Dado que el neofuncionalismo tiende a conducir a un callejón sin salida en el análisis del regionalismo latinoamericano, puede tener sentido volver a las raíces funcionalistas. (Nolte, 2024, p. 36)

Este “giro tecnocrático” citado por Nolte tiene respaldo en hechos recientes del sistema internacional, en el cual se han adelantado formas de cooperación tecnocrática en entornos de mayor autonomía con resultados satisfactorios, como es el caso de las medidas contra la pandemia de COVID-19, junto a pronunciamientos ciudadanos más inclinados a favor de la integración económica que tiene muchos más aspectos técnicos que de integración política. Este contexto es descrito por Nolte en estos términos:

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 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 Nascimento, 2020). Aunque esta expectativa sólo se ha cumplido de forma limitada, la pandemia 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 Verna, Basco, y Garnero, 2020), los ciudadanos parecen mucho más abiertos a la integración económica (que tiene muchos aspectos técnicos) que a la integración política. Y las instituciones regionales de carácter técnico, como la Cepal, el BID y la CAF, gozan de buena reputación y han sobrevivido sin mayores daños a los conflictos ideológicos entre gobiernos latinoamericanos. (Nolte, 2024, p. 33)

Nolte cita igualmente a Steffek quien considera que

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. (Nolte, 2024, p. 37; las cursivas son mías)

Debe tenerse presente que Mitrany no fue partidario de crear órganos políticos formales de base constitucional a escala internacional, sino que fue contrario a los órganos de la integración europea y esperaba mejores resultados de “una forma policéntrica de gobernanza más allá del Estado, un complejo mapa de organizaciones con distintas funciones, composición y alcance geográfico” (Steffek, citado en Nolte, 2024, p. 39).

Detlef Nolte no le ve posibilidades al neofuncionalismo y al efecto *spill over* en América Latina, donde los conflictos políticos generados por el presidencialismo llevan más bien a situaciones contrarias de *spill-back*, por lo

cual plantea la conveniencia de que la integración latinoamericana regrese a las raíces del funcionalismo de Mitrany:

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 funcionalistas. (Nolte, 2024, pp. 36-37)

Según Nolte (2024, p. 38), la obra de David Mitrany suscita actualmente un interés renovado “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”. Académicas también de gran reconocimiento como Diana Tussie han sugerido recientemente más cooperación sectorial y funcional en América Latina, sin darle tanta atención a instituciones formales encargadas de la integración:

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)

Considerando alternativas a la institucionalidad de los procesos de integración latinoamericanos con miras a asegurar su mejor funcionamiento, una idea fundacional para ser analizada es evaluar los esquemas funcionales sugeridos por el funcionalismo de Mitrany, complementarios o independientes, unos exitosos y otros sin buenos resultados, aplicados inicialmente por unos países a los que luego se sumen unos y otros se retiren, con distintas participaciones de los países, según los esquemas que les interesen.

David Mitrany lo planteó así:

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 relucientes 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. (Mitrany, citado en Nolte, 2024, p. 40)

Esta participación ajustada a las posibilidades de cumplimiento de los actores de la integración coincide con la formulación de distintas velocidades y grados de compromiso que permitirían superar el estancamiento de la integración, lo cual se analizará más adelante en este capítulo. En una América Latina donde los tecnócratas, en los primeros años de los procesos de integración, buscaron convencer y lograr el apoyo de los políticos —en un contexto actual en el que, además, hay una crisis de confianza y credibilidad en la dirigencia política—, la propuesta funcionalista de Mitrany de “internacionalismo tecnocrático” y de ágiles esquemas funcionales amplios y diversos podría ser uno de los instrumentos de salida de la crisis actual de

la integración latinoamericana para ciertas situaciones y ciertos procesos que tendrían que ser ampliamente analizados; como anota Nolte: “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” (Nolte, 2024, p. 42).

Sobre el papel que pueden jugar en la integración actores como los técnicos, diferentes a los políticos, Haas (1966) opinaba refiriéndose a lo sucedido en la integración europea: “Quienes hicieron avanzar el movimiento fueron el técnico economista, el planificador, el industrial innovador y el sindicalista, no el político, el erudito, el poeta o el escritor”, sin descartar que: “La política siguió estando implicada en la lógica funcional” (p. 17).

Nolte llega a esta muy importante conclusión a la cual me adhiero plenamente:

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. (Nolte, 2024, pp. 42-43)

Devin (2008) se pronuncia también favorablemente sobre las ideas conceptuales de David Mitrany, para quien “la aproximación tecnocrática y liberal de Mitrany sigue siendo de gran actualidad, no solamente por sus propuestas, sino también por las preguntas que exige plantearse sobre la performance de las organizaciones internacionales: ¿son éstas sí o no ‘funcionales’?” (p. 149).

El enfoque técnico-funcional en la integración latinoamericana ya mostró resultados en los comités sectoriales del desaparecido Unasur que varios Gobiernos pretenden revivir en campos técnicos como los de infraestructura y salud. Los presidentes latinoamericanos podrían disminuir tanto protagonismo sin resultado y organizar actividades de cooperación en temas específicos entre los distintos procesos de integración, tanto a nivel de ciertos grupos de integración en determinados temas como otros en otros temas

y en otros procesos de integración, con el fin de lograr esquemas funcionales que se acomoden a las distintas necesidades regionales. Ello se facilita porque, como dice Nolte, “en América Latina parece existir actualmente una visión más positiva de una cooperación más apolítica y tecnocrática” (Nolte, 2024, p. 48). Sin embargo, hay que ponerle atención a esta advertencia que hace Nolte:

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. (Nolte, 2024, pp. 46-47)

La invitación es a una mayor profundización de estas propuestas por parte de la academia interactuando con los Gobiernos, los organismos internacionales y los actores que ejecutan y llevan a cabo la integración. Tal como Devin (2008) finaliza su artículo:

Finalmente, es tal vez la última lección de David Mitrany: el funcionalismo es una manera de invitar a los especialistas de relaciones internacionales a dar más frecuentemente a sus estudios la forma de una filosofía práctica. El consejo no ha perdido nada de actualidad. (p. 152)

Y con esto puedo decir que filosofía práctica es lo que necesita en estos momentos la integración latinoamericana.

David Mitrany (1888-1975)

La historiadora británica Or Rosenboim realiza la siguiente descripción del recorrido de David Mitrany (figura 20), la cual vale la pena incluir en este apartado, ya que permite comprender mejor las motivaciones de fondo que él tuvo para desarrollar la teoría del funcionalismo. Además de su labor académica, en esta descripción se destaca su experiencia en el sector privado con su trabajo en la multinacional Unilever, así como su profundo convencimiento de que la reforma internacional se lograba mediante relaciones más estrechas entre el sector público y el privado, pues veía la cooperación privada internacional como la base de un nuevo orden mundial en donde las fronteras carecieran de significado.

David Mitrany nació en 1888 en Bucarest, Rumania. En 1912 se trasladó a Londres, donde completó sus estudios de doctorado en Sociología y Economía en la London School of Economics con Leonard Hobhouse y Graham Wallas. En la LSE también conoció a Harold Laski, quien se convirtió en un amigo personal cercano. Los escritos de Laski inspiraron la comprensión pluralista de la política de Mitrany, aunque Mitrany rechazó el pensamiento internacional posterior de Laski por considerarlo demasiado doctrinario y conceptualmente conservador al centrarse en el Estado y su soberanía. Durante la Primera Guerra Mundial, Mitrany trabajó en inteligencia para el Ministerio de Asuntos Exteriores. Posteriormente, se incorporó a la redacción dirigida por C. P. Scott en el *Manchester Guardian*, donde conoció a otros pensadores sociales y económicos influyentes como John A. Hobson y Henry Brailsford. Mitrany se convirtió en un experto en asuntos exteriores y colaboró con varios *think-tanks* y organizaciones políticas, incluida la Sociedad de la Liga de las Naciones, el Comité Asesor del Partido Laborista (aunque se negó a unirse al Partido), el Instituto de Relaciones del Pacífico, Chatham House y el PEP (Planificación Política y Económica).

En 1922, Mitrany inició lo que se convertiría en una relación a largo plazo con la academia estadounidense. Fue nombrado editor asistente de una serie de publicaciones sobre la historia social y económica de la guerra, financiadas por el Carnegie Endowment for International Peace. Al adquirir un conocimiento detallado de diversos aspectos de los problemas europeos contemporáneos, llegó a apreciar los estrechos vínculos entre política y economía. Pasó la década de 1930 en Estados Unidos. Primero, aceptó una invitación para realizar una beca de visita en Harvard. Las bien recibidas conferencias Dodge de Mitrany en Yale sobre “El progreso del gobierno internacional” allanaron el camino para su nombramiento en 1933 como profesor de Política y Economía en la LSE y como primer profesor de la Escuela de Economía y Política del prestigioso Instituto de Estudios Avanzados (IAS [por sus siglas en inglés]) en Princeton, Nueva Jersey. Con el apoyo de destacados intelectuales como Wallas y Ernest Barker, Mitrany se convirtió en un conocido pensador de la política internacional tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña. Sus intereses eran interdisciplinarios y abarcaban desde la sociología hasta la teoría política y la economía. Cuando se unió a la IAS, él todavía se centraba principalmente en disciplinas científicas. Así, tuvo la oportunidad de conocer a científicos de fama mundial como John von Neumann, Robert Oppenheimer (a quien no le agrada ba) y Albert Einstein, con quien se convirtió en un amigo cercano. Mitrany vivió en los Estados Unidos de la década de 1930 y tuvo experiencia de primera mano de la crisis económica y su impacto devastador en las condiciones de vida sociales y económicas. También siguió con avidez el gran experimento social y económico de la década, el *New Deal*. Se convirtió en un experto en la Autoridad del Valle de Tennessee (TVA [por sus siglas en inglés]), que consideraba un éxito inspirador en la administración pública. Ambos se convirtieron en piedras angulares de su futuro pensamiento internacional. Cuando estalló la guerra, Mitrany regresó a Londres como miembro del Servicio de Prensa e Investigación Extranjera (FRPS [por sus siglas en inglés]), un grupo de estudio del Ministerio de Asuntos

Exteriores dirigido por Chatham House. Trató de contribuir al esfuerzo de guerra y participar, junto con muchos otros intelectuales y académicos británicos, incluidos J. M Keynes, William Beveridge, Lionel Curtis, James Meade y Barbara Wootton, en la planificación de la reconstrucción económica, social y política de la posguerra. En los comités de Chatham House y en diálogo con otras propuestas influyentes para un orden de posguerra que incluyera el federalismo regional y mundial, Mitrany propuso sus ideas funcionalistas, que continuó desarrollando después de su renuncia al FRPS en 1942. La publicación de su folleto sobre el orden mundial funcionalista, *Un sistema de paz funcional*, fue bien recibido tanto por el público en general como por los académicos. Ofrecía una descripción amplia de sus ideas, abordando las principales propuestas federalistas y la situación política existente, sin ofrecer muchos detalles prácticos. Mitrany no fue el único defensor de un orden internacional funcionalista: Mary Parker Follett, Leonard Woolf y G. D. H. Cole también propusieron teorías de organización internacional con elementos funcionales. Sin embargo, en Gran Bretaña, Mitrany llegó a ser conocido como un importante pensador funcionalista que inspiró el debate público sobre las organizaciones internacionales y más tarde influyó en la fundación de agencias sociales y económicas específicas de las Naciones Unidas.

En 1943, mientras se publicaba su tratado funcionalista, Mitrany dio un importante paso en su carrera que reflejaba su creciente interés en el sector empresarial privado: decidió aceptar una oferta de Unilever Ltd. para convertirse en su asesor en política internacional, cargo que ocupó durante los siguientes veinte años junto con sus actividades académicas en Princeton. Como sugiero, la decisión de Mitrany no estuvo motivada por intereses económicos personales (insistió en que Unilever no le pagara más de lo que habría ganado en el mundo académico) sino por su antigua creencia de que la clave para la reforma internacional era forjar relaciones más estrechas entre lo público y lo privado. Mitrany lo argumentó en una carta a su amigo, el profesor de Derecho de Columbia Joseph Chamberlain:

“Es un punto muy importante que las personas que trabajan en nuestro campo acepten conexiones con empresas comerciales. A mi modo de ver, se trata de una verdadera forma de servicio público”.
(Rosenboim, 2013, pp. 5-7)

Figura 20. Retrato de David Mitrany



Nota: tomada de Book Node (s. f.).

Se complementa con algunos extractos del análisis de los trabajos de David Mitrany y el funcionalismo hechos por el profesor español Nicolás Mariscal:

A lo largo de más de cuarenta años de trabajo y publicaciones Mitrany mantuvo consistentemente una actitud de apertura mundial y de esfuerzo por construir un sistema universal de paz. [...] Sus primeros escritos en los años veinte se ocuparon de la Sociedad de Naciones y de las causas de la ausencia de los Estados Unidos de América. [...] En 1933 aparece “*The progress of International Government*”, donde se recogen cuatro conferencias pronunciadas el año anterior en la Universidad de Yale. En ellas, sobre todo en “*The Communal Organization of World Affairs*”, el funcionalismo adquiere perfiles bastante definidos. [...] Al comienzo de los años cuarenta, Mitrany se trasladó al *Foreign Office* y, en el contexto de creación del orden internacional de la posguerra y de contraposición a la creciente orientación federalista, publicó a lo largo de la década una serie de trabajos, que prosiguieron la elaboración del funcionalismo. [...] En varios escritos de esta época se trata la sensible cuestión de la soberanía nacional. Entre las posiciones extremas de los reformadores que abogan por su desaparición y de los nacionalistas que insisten en su intangibilidad, Mitrany formula por primera vez el concepto de puesta en común. [...] En 1965, con tres Comunidades Europeas ya constituidas y en marcha, y con muy elaboradas formulaciones neofuncionalistas por otros autores, publica Mitrany una acabada versión de “*The Prospect of Integration: Federal or Functional*”, con la pretensión de esclarecer algunos elementos políticos de la unión europea (Mariscal, 2003, pp. 131, 133, 134 y 135).

El neofuncionalismo

Mientras David Mitrany no aceptaba los esquemas europeos de integración por limitar su propósito de lograr una comunidad mundial y, en vez del manejo político, proponía un manejo tecnocrático de múltiples organizaciones funcionales, los defensores del neofuncionalismo, liderados por los norteamericanos Ernest Haas y Leon Lindberg, acompañados por Philippe Schmitter, analizaron el proceso de integración europeo iniciado con la

Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Económica Europea (CEE) en la década de 1950, con la publicación en 1958 —año en que nace la CEE— de la obra de Ernst Haas *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957* y en 1963 de la obra de Leon Lindberg *The Political Dynamics of European Economic Integration*.

Haas y Lindberg retomaron el análisis de la integración política, insistiendo en que lo específico es la toma de decisiones colectivas entre naciones, con el desprendimiento de la soberanía y la autonomía para la toma de decisiones, elementos de soporte a una integración europea que le brinda gran funcionalidad a sus instituciones al crear una comunidad política supranacional (Haas, 1958; Lindberg, 1963). Para ello, el neofuncionalismo estimó la dificultad de separar tareas económicas y sociales de las políticas; tuvo en cuenta la poca disponibilidad de los Gobiernos para transferir tareas políticas a una autoridad internacional y consideró que la vía hacia la integración política se apoyaba en actos de voluntad política y de paulatina transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional, más que apoyarse en la integración funcional en sectores económicos y sociales, como lo planteaba el funcionalismo de Mitrany (Morata, 1999; Oyarzún, 2008; Dabène, 2009; Briceño Ruiz, 2018).

En la concepción neofuncionalista, quedó bien claro el traslado de lealtades nacionales de los Estados a unas instituciones con jurisdicción sobre estos últimos, como se indicó en las definiciones de integración de Ernst Haas y de León Lindberg vistas en el capítulo 3.

Autores como el profesor Miguel Angel Casas Gragea vinculan la teoría neofuncionalista con el modelo estructuralista de inspiración renana y con la existencia de instituciones de carácter supranacional:

El enfoque teórico *neo funcionalista* se encarga de estudiar la estructura institucional de *inspiración renana o estructuralista* de los procesos de ‘integración regional o subregional’. Y defiende la importancia de que existan estas instituciones supranacionales como el único método disponible por los estados miembros de un acuerdo regional o subregional para alcanzar el máximo bienestar. (Casas Gragea, 2003, p. 44)

Teóricos del neofuncionalismo como Ernst Haas concibieron la actividad internacional como “una serie de entornos nacionales en interacción e interpenetrados” que van a constituir la integración; interacciones que, estudiadas por Leon Lindberg en torno al funcionamiento de la Comunidad Europea, le condujeron a destacar en la integración la toma de “decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”, pues la integración se caracterizaría por “un sistema de toma de decisiones colectivo entre naciones” (Lindberg, citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 445).

Para el profesor René Schwok:

Lo que hizo Haas es paradojalmente teorizar la aproximación fundamentalmente pragmática que Jean Monnet había logrado introducir a través de la CECA y que él deseaba completar por EURATOM, más que por la CEE. Más que una teoría, es sobre todo el método inventado por Jean Monnet el que inspiró a Haas. (Schwok, 2005, p. 56)

Al analizar el proceso de la CECA, Ernst Haas afirmaba:

Más que descansar en un esquema de integración que plantea motivos “altruistas” como condicionantes de la conducta, parece más razonable centrarse en los intereses y valores defendidos por ellos, demasiado complejos para ser descritos en términos tan simples como “el deseo de paz franco-germana” o la voluntad de una Europa unida. [...] las élites, al tener expectativas de ganancias por actividades dentro de un marco organizativo supranacional, es probable que busquen élites con ideas iguales más allá de las fronteras nacionales. (Haas, citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 450)

Pero el mismo Haas concluyó posteriormente que dicho interés por obtener ganancias económicas resultaba “efímero” con el paso del tiempo, porque “no está reforzado por un compromiso filosófico o ideológico profundo. Un proceso político que se construye y se proyecta desde intereses

pragmáticos, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de revertirse” (Haas, citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 453).

Para Morata (1999):

La adopción de decisiones supranacionales relativas a la asignación de recursos debía suscitar, por motivos utilitaristas, el apoyo creciente de los grupos de interés y los partidos políticos nacionales a favor de una mayor integración política, coincidiendo en ello con las instituciones genuinamente supranacionales y en primer lugar con la Comisión. [...] la cooperación interestatal derivada de la integración funcional debía conducir a una interdependencia cada vez mayor entre las distintas burocracias nacionales. (p. 111)

Por su parte, para Briceño Ruiz (2018):

En este concepto, la integración regional es un mecanismo para sustituir a los Estados por nuevas instituciones, pero esto sería el resultado de un proceso político impulsado por los actores políticos, económicos y sociales de los países involucrados en un proceso regional. (p. 90)

Por otra parte, para Leuffen *et al.* (2022):

El supranacionalismo considera que los actores y procesos más allá del Estado-nación son el principal motor de la integración europea. Los actores supranacionales y los grupos de interés transnacionales adquieren cada vez más autonomía a lo largo del proceso de integración e intentan impulsarlo en la dirección que prefieren. Las preferencias de integración son cada vez más endógenas, es decir, se forman y remodelan en función del progreso de la integración. Para alcanzar sus objetivos, los grupos de interés transnacionales recurren a su poder de presión. Las organizaciones supranacionales utilizan sus competencias institucionales formales y sus recursos institucionales informales (como la experiencia) para influir en los procesos

y resultados de la integración. Los procesos de institucionalización a nivel supranacional apoyan a las organizaciones supranacionales y limitan el poder de los Estados. En determinadas condiciones, las instituciones creadas por los gobiernos de los Estados miembros desencadenan un proceso de autorrefuerzo que engendra una mayor integración y escapa al control de los Estados miembros. (p. 60)

Este énfasis del neofuncionalismo en una construcción de la integración desde un cambio de expectativas de actores políticos por una institucionalidad de órganos centrales de alcance supranacional es lo ideal como objetivo fundamental de la integración. Pero, en el actual contexto latinoamericano, hay pocas posibilidades de ser aplicado, dado que uno de los problemas principales que son determinantes de la parálisis de los procesos de integración en América Latina es precisamente la falta de continuidad política en el respaldo a la integración y el desinterés en compartir las soberanías nacionales; actitudes que resultan ser más convenientes para el *intergubernamentalismo* presidencialista, característico de la región, como se verá con más detalle en el capítulo 6. Ahora bien, en el campo económico, el neofuncionalismo incorporó el concepto de “derramamiento” o “desbordamiento”—el concepto de *spill over*, de crecimiento sector por sector— entre sectores técnico-económicos afines, donde habría el efecto de desbordamiento “de manera incremental y automática hacia la integración política”, siendo estimulado por los responsables de las redes de cooperación internacional. Tales efectos de desbordamiento podrían considerarse como una idea fundacional más factible para reconsiderar.

Según el neofuncionalista Leon Lindberg, el *spill over*

es el proceso por el que una acción determinada, relacionada con un objetivo específico, crea una situación en la que el objetivo original sólo puede asegurarse mediante la adopción de nuevas acciones, que a su vez crean una nueva condición y la necesidad de más, y así sucesivamente. (Lindberg, 1963, p. 9)

En la medida en que las personas experimentaban ganancias de las instituciones internacionales en un sector, como ocurrió con la CECA, manejarían expectativas favorables a obtener igualmente ganancias en otros sectores, gracias a un efecto de demostración que estimula a ensayar algo similar con otros sectores en una expansión horizontal-intersectorial de los procesos de integración (Haas, 1958; Morata, 1999; Dabène, 2009; Bustamante, 2019).

Para Malamud (2005b):

El neofuncionalista, al igual que el funcionalista y otros enfoques pluralistas, sostenía que “lo que más importa es un cálculo utilitario por parte de los actores, y no un compromiso dramático o apasionado con un nuevo orden” (Haas, 1975, p. 12). La teoría concebía la integración como un proceso abierto, caracterizado por el desbordamiento de un área a otra. (p. 4)

Este concepto de derramamiento o desbordamiento es descrito por Briceño Ruiz (2018):

En el enfoque neofuncionalista no sólo se busca superar al Estado nación, sino que la lógica de integración también se modifica. El Estado-nación y sus intereses dejan de ser centrales y son los actores políticos nacionales los que se encargan de impulsar el proceso regional. Haas rescata en particular el papel de los actores económicos y la burocracia regional que serían los responsables de sumar nuevos sectores al proceso de integración a través del mecanismo de *spill over* o “el efecto de engranaje”. (p. 90)

Tanto para este como para Nicolás Mariscal, el concepto del *spill over* “es, posiblemente, la contribución original más importante del neofuncionalismo” (Briceño Ruiz, 2018, p. 91) y “el descubrimiento —en realidad un constructo conceptual de Haas del desbordamiento— es su hallazgo y aportación más brillante y fecunda a la teoría de la integración” (Mariscal,

2003, p. 140). Morata (1999) considera igualmente el concepto de *spill over* como el principal aporte teórico de la teoría neofuncionalista:

[...] la aplicación al proceso de integración del concepto de efecto inducido (*spillover*), tomado de la teoría económica, según el cual, la decisión inicial de poner en marcha el proceso de integración generaría una dinámica económica y política conducente a niveles de integración cada vez superiores. [...] La decisión inicial generaría una “lógica expansiva de integración sectorial” motivada por la elevada interdependencia económica existente entre los distintos sectores de las economías modernas. (p. 110)

En *Beyond the Nation-State*, su obra de 1964, Ernst Haas se refiere a “derrame” como “la lógica expansiva de la integración sectorial” y sugiere: “Si los agentes, sobre la base de sus percepciones inspiradas en los intereses, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto, a una nueva situación, la lección se generalizará” (Haas, 1964, p. 48). Para Mariscal (2003):

Desde el punto de vista teórico, *Beyond the Nation-State* contribuye a aclarar diversas concepciones y aplicaciones del funcionalismo, su utilidad analítica y estratégica, así como sus limitaciones, e imaginativamente sugiere y aplica aproximaciones complementarias en el intento de convertirlo en una herramienta más poderosa y de más amplia aplicación. (p. 149)

Según Briceño Ruiz (2018):

En 1971 Haas formuló otro concepto de integración: la definió como un proceso en el que los países “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos. [...] Esto llevaría a la creación de un nuevo ente político que trascendería el Estado nación. (p. 92)

Y se lograría “a través de un cambio gradual de las lealtades y expectativas de los actores que extendería el poder de las instancias regionales en temas económicos y técnicos a través del proceso del *spill over*” (Haas, citado en Briceño Ruiz, 2018, p. 92).

Más adelante, en la década de 1970, en lugar del automatismo del mecanismo del *spill over*, Philippe Schmitter planteó en épocas de crisis diferentes ciclos decisionales en los que son revisadas las estrategias por las autoridades y en los que los actores pueden: 1) aumentar el objetivo y el nivel de compromiso (*spill over* o desbordamiento), 2) aumentar el objetivo manteniendo constante el nivel de autoridad (*spill around* o desparrame), 3) incrementar la capacidad de la autoridad sin permitir ampliación de las metas (*build up* o concentración), 4) aumentar el nivel de deliberación conjunta, pero retirando a las instituciones de ciertas áreas (*retrench* o reducción), 5) permitir la participación de los burócratas en una variedad de temas, pero disminuyendo su capacidad decisoria (*muddle-about* o confusión), 6) retroceder en objetivo y nivel (*spill back* o retroceso), y 7) responder a las crisis con modificaciones marginales en la zona de indiferencia (*encapsulation* o enquistamiento) (Schmitter, 1970, p. 840).

Ernst Haas y Philippe Schmitter aplicaron un enfoque neofuncionalista al análisis de los procesos de integración latinoamericanos en la década de 1960. Cuatro décadas más tarde, Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2011) aplicaron el mismo enfoque a los procesos de integración iniciados en la década de 1990.

El académico Detlef Nolte, retomando estudios de este último neofuncionalista, expone cómo el *spill-over* supone dos componentes básicos. Por una parte, una expansión hacia nuevas tareas y, por otra, la creación de nuevas instituciones comunes que pueden ser trazadas funcionalmente. Estos componentes se dieron en la integración europea —pero no en la centroamericana— que, al ser estudiada por Schmitter durante las décadas de 1950 y 1960, concluyó que existía una proliferación de esfuerzos independientes de coordinación regional en distintos ámbitos funcionales, pero no un aumento del nivel de toma de decisiones regional por tener un nivel muy bajo de autoridad común, lo cual fue llamado por él como “derrame alrededor”

(*spill around*), en vez del desbordamiento entre sectores (*spill over*). La cooperación regional como *spill-around* —o como un derrame alrededor— implicaba una vía de cooperación regional con un fuerte componente de cooperación funcional-sectorial (Schmitter, 1970; Nolte, 2024, p. 36). Esta también sería una idea fundacional por considerar para ciertos momentos y contextos de algunos procesos de integración latinoamericana.

Para Nolte:

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. (Nolte, 2024, p. 36).

Sin embargo, Nolte lo matiza en cuanto a la posibilidad de formas de cooperación funcional, pues ante críticas de Malamud y Gardini (2012, p. 125) de que el regionalismo latinoamericano está *spilling around* —o en un derrame alrededor— sin profundizarse, Nolte considera que Mitrany no habría tenido 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 (Nolte, 2024).

Como dice Nolte:

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. (Nolte, 2024, p. 49)

Para Briceño Ruiz (2018), algunas premisas del neofuncionalismo funcionan en América Latina:

En una etapa inicial, la integración es impulsada (o rechazada en el caso de un *spill back*) por actores interesados; la integración inicia en un sector, pero puede expandirse a otros, como sucedió en el MCCA; existe un área que resulta crucial para el arranque de la integración (el carbón y el acero en Europa, la industrialización). (p. 38)

El *spill over* (efecto derrame o desbordamiento) podría tener algo de aplicación y desarrollo en el siglo XXI en la integración latinoamericana mediante cadenas regionales de valor, como variación de las cadenas globales de valor. En las primeras décadas del proceso globalizador, fue una herramienta de las grandes empresas del mundo industrializado para aprovechar la mano de obra barata repartiendo los procesos de producción a través del planeta (Charrel, 2023); pero era igualmente una manera de impulsar desde regiones de más desarrollo hacia regiones menos desarrolladas, así como conectarlas y vincularlas con procesos productivos que por sí solas difícilmente podrían realizar. Con los ajustes en la presente década al proceso globalizador —los cuales se considerarán en el capítulo 7—, ante el fenómeno de *nearshoring* que aproxima y regionaliza las cadenas de valor, hay mayores posibilidades de realizar y aprovechar encadenamientos productivos y efectos de derrame que impulsen el desarrollo en los procesos latinoamericanos de integración. La industrialización endógena que consideraba el modelo cepalino de sustitución de importaciones y aprovechamiento de un mercado ampliado desde cada país se podría ensanchar y con ello lograr efectos benéficos en varios países, al interconectarse con cadenas regionales de valor.

Al reconfigurarse el mundo en bloques, al “re-regionalizarse” las cadenas globales de valor (Charrel, 2023), la formación de un bloque latinoamericano integrado readquiere posibilidades y una manera de lograrlo es desarrollando encadenamientos productivos regionales entre los sectores productivos de la región, no solo manufactureros —como funcionó en la integración europea—, sino manufacturera —como encadenamientos agroindustriales para los cuales América Latina tiene grandes posibilidades.

Según Wikipedia (s. f.), Ernst Haas fue un

politólogo estadounidense-alemán que hizo importantes contribuciones a las discusiones teóricas relacionadas con las relaciones internacionales y la integración europea. Fue una autoridad en las teorías de las relaciones internacionales y fundador del neofuncionalismo. Fue miembro de la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias y consultor de organizaciones nacionales e internacionales.

E. Haas nació en Frankfurt am Main en 1924 en una familia judía no practicante. Emigró a Chicago en los Estados Unidos en 1938 tras el auge del nazismo y el antisemitismo en Alemania.

Estudió en la Universidad de Chicago y trabajó en el Servicio de Inteligencia Militar del Ejército de Estados Unidos desde 1943 hasta 1946, donde estudió armas japonesas y japonesas.

Después de la guerra, estudió en la Universidad de Columbia, donde recibió una licenciatura en artes, seguida de una maestría. También fue en Columbia donde obtuvo su doctorado en derecho público y gobierno en 1952.

Haas comenzó su carrera académica en 1951 en la Universidad de California en Berkeley (UC Berkeley), donde permaneció hasta su muerte. De 1969 a 1973 fue director del Instituto de Estudios Internacionales de UC Berkeley y profesor de gobierno en el departamento de ciencias políticas de UC Berkeley. Tras su jubilación en junio de 1999, continuó su labor investigadora y docente en Berkeley.
[...]

Haas estaba principalmente interesado en la integración internacional. Se dio cuenta de que la política europea tradicional podía cambiar drásticamente a través de la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Su análisis, sin embargo, difirió mucho del liberalismo clásico.

Es el fundador del neofuncionalismo, el cual reconoce la importancia de los estados nacionales, pero también reconoce el papel de los

grupos de interés regionales y la burocracia de las organizaciones regionales. Aunque los estados miembros crean las condiciones iniciales, los grupos de interés regionales y la burocracia internacional permiten que el proceso continúe, y los gobiernos nacionales resuelven cada vez más sus conflictos de intereses otorgando más autoridad a las organizaciones regionales.

Figura 21. Ernst Haas



Nota: tomada de Hyman (2023).

A continuación, algunos extractos del análisis de los trabajos de Ernst Haas y el neofuncionalismo, hechos por el profesor español Nicolás Mariscal en su libro *Teorías políticas de la integración europea*:

El año académico 1955-1956 lo pasa en Luxemburgo, sede la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se dedica a estudiar ésta, de vida todavía corta —había entrado en vigor el 25 de julio de 1952— para lo que cuenta también con la colaboración de numerosos industriales, parlamentarios, sindicalistas y funcionarios. En la primavera de 1957 completa su manuscrito. El momento es crucial. El 25 de marzo de 1957 nacían la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA). Este doble acontecimiento iba a influir

decisivamente en su interpretación de la CECA, la corroborará y la prolongará. Al año siguiente ve la luz *The Uniting of Europe*. Es una de las primeras obras sobre integración europea desde una aproximación politológica, y no sólo en sentido cronológico, sino también por su rigor, creatividad e influjo. Reelabora profundamente un incipiente funcionalismo y empieza a forjar teóricamente el neofuncionalismo.

[...] En *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Haas pretendió derivar proposiciones sobre la naturaleza de la integración mediante el análisis del proceso de integración real. Concretamente trataba de formular generalizaciones sobre cómo se forman voluntariamente entre Estados soberanos esas novedosas comunidades políticas con rasgos federalizantes, que son la CECA sobre todo y las recién nacidas CEE y CEEA.

[...] El nacimiento de estas dos comunidades, la CEE y la CEEA, arroja un poderoso haz de luz y confiere seguridad a la interpretación de Haas de las acciones y operaciones CECA. Está claro ahora que no es posible limitar la integración a un único sector económico, que la integración sectorial tiende a la unidad económica general, que se da una dinámica de “desbordamiento” (*spill-over*) generadora de más integración. El descubrimiento —en realidad un constructo conceptual de Haas— del desbordamiento es su hallazgo y aportación más brillante y fecunda a la teoría de la integración.

[...] En la segunda parte de *The Uniting of Europe* se estudian en el nivel nacional los partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicatos en los procesos de integración entre 1952 y 1957.

[...] En la parte tercera de su obra Haas ubica el análisis a nivel supranacional.

[...] En los últimos capítulos de la obra el análisis se centra en las instituciones de la CECA. [...] Haas estima que la Asamblea CECA tiene potencialidades de desbordamiento, tanto respecto a los parlamentos nacionales, como a las nacientes Asambleas de la CEE y del Euratom.

[...] En la siguiente década —estamos en los años sesenta— Haas va a tratar de aplicar sus conclusiones europeas a ámbitos más

amplios: a otros procesos de integración internacional o a la integración universal.

[...] La voluminosa obra *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization* es un esbozo y aplicación de una teoría ecléctica de la integración más allá del funcionalismo de Mitrany. Este es ahora redefinido desde el funcionalismo sociológico y complementado con las perspectivas sistémica y organizacional.

[...] En 1970 publica Haas “El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar”, largo y famoso artículo en que evalúa las teorías de la integración regional y sus hallazgos en los últimos quince años, sugiriendo también nuevas vías de superación.

[...] Cinco años después, en 1975, publica Haas *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. La variable externa o dimensión internacional adquiere ahora una relevancia teórica decisiva en un contexto mundial real altamente problemático. (Mariscal, 2003, pp. 137, 138, 140, 143, 145, 148, 149, 151).

Flexibilización de los compromisos

Es una idea fundacional importante considerar propuestas de flexibilización aplicadas en la integración europea en momentos de dificultades, las cuales permitieron a aquellos países asumir diversos grados de compromisos según las circunstancias. Esto, ante la gran asimetría existente en los procesos latinoamericanos, podría ser una forma de evitar su parálisis al pretender avanzar todos al tiempo por igual. La necesidad de flexibilización de la integración europea se fue dando por el mismo crecimiento del proceso, cuando se fueron sumando de 3 en 3 Estados luego de haber empezado los 6 iniciales: 3 en los años de 1970, otros 3 en la siguiente década y 3 en los años noventa, para una Europa de 12 Estados finalizando el siglo XX, con intereses, capacidades y diversidades económicas, políticas, culturales y sociales cada vez mayores que llevaban al límite las instituciones y concepciones originales del proceso de integración.

Conceptos de Ernst Haas de utilidad para los procesos de integración

En las investigaciones desarrolladas por Ernst Haas se identificaron algunas generalizaciones para los procesos de integración que aún hoy son de gran utilidad (Haas, 1970, pp. 615-616):

- 1) Los miembros de los grupos regionales se perciben más interdependientes a medida que las transacciones aumentan entre ellos.
- 2) Estos evaluarán la integración de manera negativa si perciben que otros miembros obtienen mayores ganancias, por el contrario, la catalogarán de positiva si adquieren mayores o iguales beneficios.
- 3) El tamaño relativo de los Estados miembros no es un buen indicador para predecir el éxito o fracaso de la integración regional.
- 4) El incremento de canales institucionales en una región, tanto públicos como privados, estimula la interdependencia entre los miembros a medida que estos utilizan los mecanismos de resolución de conflictos.
- 5) Es difícil prever en base a una cantidad de actividades integrativas si el proceso culminará en la federación o unión política.
- 6) La creación del mercado común es la manera más rápida de conducir la integración regional y maximizar el desbordamiento.
- 7) Los países seguros de sus recursos y tamaño no tienen mayor interés en la integración. Los diferentes estadios de desarrollo entre los Estados inhiben la evolución de concordancia regional de las élites.
- 8) Si los Estados a integrarse se perciben débiles y victimizados frente a un hegemón o en el sistema global, se incrementará la búsqueda de integración, ya que podría ser la vía para mejorar su posición relativa en la distribución de poder.
- 9) Otros esquemas de integración regional son de suma ayuda, aunque sólo por un determinado tiempo.

Fuente: tomado de Oyarzún (2008, pp. 100-101).

Así surgieron diversas propuestas de flexibilización como *Europa a la carta, varias velocidades, integración diferenciada, círculos concéntricos, geometría variable, núcleo duro*, entre otras.

Europa a la carta o integración a la carta: tuvo como antecedente el federalismo a la carta en los años sesenta. No hay destino común. Los Estados que quieran continuar ciertas políticas lo hacen y los no interesados quedan por fuera, se eximen de compromisos por períodos determinados y no hay consecuencias legales para los Estados que se eximen. Opcionalidad y libertad de elección³⁵.

Varias velocidades: surgió la idea del canciller alemán Willy Brandt en los años setenta y la precisó el primer ministro belga Leo Tindemans en el conocido “Informe Tindemans”³⁶. En este se señalaba que debían ir adelante en la integración los Estados capaces de progresar, mientras los Estados con motivos objetivamente válidos para no avanzar no lo hacen y son asistidos por los primeros. Mientras en las primeras interpretaciones se diferenciaría a Estados fuertes de Estados débiles, luego se prefirió aplicarlo en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam como técnica para progresar de los Estados que quieren y pueden, mientras los que no quieren y no pueden se ajustarían posteriormente.

Integración diferenciada: hace referencia a una forma específica de integración. Inicialmente, se planteó para las dificultades presentadas en asumir políticas fiscales, de energía, estandarización de normas técnicas, así como políticas de investigación y tecnología. Pueden participar todos los países formando diversos agrupamientos en diferentes ámbitos —propuesta hecha por Hans-Eckart Scharrer—. En la década de 1980, en el Acta Única Europea, Eberhard Grabitz planteó un procedimiento de adopción de acciones comunes particulares que se pudieran utilizar por los miembros políticamente preparados, aplicable a las políticas económicas y nuevas políticas. En los años de 1990, Josef Janning lo hizo para el Tratado de

35 Sobre “Europa a la carta”, se puede consultar autores como Louis Armand, Michel Drancourt, Ralf Dahrendorf, Helen Wallace y Adam Ridley.

36 Sobre “Europa de varias velocidades”, véase el informe de Leo Tindemans a la Comisión Europea (Communautés Européennes, 1976).

Maastricht (Mariscal, 2003, pp. 238 y 240). Esto se aplicaría a fines comunes del mercado único interior y a la no participación en campos delimitados como la unión monetaria³⁷.

Círculos concéntricos: en la década de 1990, se dio una serie de capas alrededor del núcleo comunitario para conciliar dimensiones europeas y nacionales que permitieran a unos ir más rápido, quedando receptivos a quienes quieren unírseles más tarde. Variadas formas, una primera, alrededor de la Comunidad, espacios concéntricos territoriales; otra, un centro con compromisos de integración en que participan todos, y alrededor, círculos con participación de algunos países; y otra forma, círculo de derecho común —acervo comunitario, mercado único y políticas comunes— de la Unión Europea, uno más ancho de países de fuera de la Unión que van a adherirse a ella, pero mientras tanto están unidos mediante acuerdos de cooperación o acuerdos económicos, comerciales o políticos, y unos círculos más restringidos de cooperaciones puntuales (Mariscal, 2003; Vieira-Posada, 2005)³⁸.

Geometría variable: tuvo su origen en planificadores franceses que consideraron escenarios futuros diferentes como: Europa estancada, cooperación europea reforzada y Europa de geometría variable. En los dos últimos, un reducido número de Estados miembros desarrolla proyectos comunes en los que no todos los miembros están interesados o pueden aportar una contribución positiva, aplicable en ámbitos industrial y tecnológico —Airbus, Ariane, Eureka— o se trabaja sobre diversas estrategias de flexibilidad que combinan criterios de diferenciación por país y se exige al tiempo respeto a un núcleo de reglas comunes, definitorio de Europa —exenciones del Reino Unido y Dinamarca en compromisos de Maastricht, acuerdos de Schengen sobre circulación de personas, asociación de los países de Europa Central y Oriental (PECO)— (Mariscal, 2003; Vieira-Posada, 2005)³⁹.

37 Sobre “integración diferenciada”, puede consultarse los mencionados autores: Hans-Eckart Scharrer, Eberhard Grabitz y Josef Janning.

38 Sobre “círculos concéntricos”, consultese autores como Per Fisher, Christopher Tugendhat y Édouard Balladur.

39 Sobre “geometría variable”, se puede consultar autores como Jacques Pelletier, Gérard Tardy, Pierre Maillet, Dario Velo, Jean-Louis Quermonne.

Núcleo duro o fuerte: un núcleo firme con la misión de contraponer un centro fuerte a fuerzas centrífugas de una unión cada vez mayor: el núcleo central europeo, una constante de la política francesa y de la democracia cristiana alemana⁴⁰. El núcleo del núcleo son Francia y Alemania y el núcleo duro es abierto a otros países fundadores como Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo y, eventualmente, España y Gran Bretaña. Por su parte, la unión monetaria es el núcleo duro de la unión política (Vieira-Posada, 2005, p. 264).

En el caso europeo, el debate sobre geometría variable se adelantó principalmente en la década de 1990, por iniciativa del partido demócrata cristiano de Alemania, en momentos en que se debatía el futuro de la Unión Europea ante un entorno que hacía difícil que todos los países continuaran en iguales condiciones el cumplimiento de sus compromisos de integración. Según Morata (1999), el documento *Reflexiones sobre la política europea*:

Formulaba cinco prioridades: desarrollo federalista de la UE, afirmación de un ‘núcleo duro’ (Alemania, Francia y Benelux), intensificación de las relaciones francoalemanas, refuerzo de la capacidad de actuación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y ampliación al Este. (p. 70)

Esto permitiría el desarrollo de una Europa de geometría variable o de círculos concéntricos según el nivel de compromisos que estuvieren dispuestos a asumir los Estados miembros, avanzando más intensamente con aquellos más favorables a la integración y neutralizando Estados difíciles y obstruccionistas como Gran Bretaña. Además de las propuestas individuales de flexibilización, se produjeron análisis que involucraban varias propuestas en las consideraciones, relacionando unos con otros⁴¹, que permitían a su vez estructurar nuevas combinaciones de flexibilización.

40 Sobre “núcleo de Europa”, téngase en cuenta la dirigencia francesa con De Gaulle y Barre, así como la dirigencia alemana (CDU/CSU).

41 Sobre Europa a dos velocidades, dos niveles, directorio triangular, Europa a la carta, geometría variable, diferenciación, integración graduada, subsidiariedad, ►

Para América Latina, hay que reiterar como idea fundacional que le conviene analizar estos ejemplos y procurar que no se paralicen los procesos y que mantengan algún grado de actividad mediante mecanismos de flexibilización, ajustándolos a las realidades de la integración latinoamericana, tanto en los temas como en los países participantes.

Gobernanza multinivel y gobernanza global

Gobernanza multinivel

El concepto de “gobernanza multinivel” (*multilevel governance*), opuesto al del intergubernamentalismo, surge en el proceso de integración europea, más exactamente, en la década de 1990, al incorporar distintos niveles de influencia en la elaboración de políticas gubernamentales: 1) una *capacidad supranacional* de los organismos encargados de la integración, 2) una *capacidad nacional* de las responsabilidades de los Estados y 3) una *capacidad subnacional* propia que pueden desempeñar las regiones y una sociedad civil activa y participante. De esta manera, afirma Morata (1999), al recoger conceptos de autores como Marks *et al.* (1996), Hooghe y Marks (2001, 2003) y Sandholtz y Sweet (1998):

El proceso de integración se concibe como la construcción de una nueva entidad política en la que la autoridad y la capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se hallan compartidas entre múltiples niveles de gobierno subnacionales, nacionales y supranacional. (p. 128)

◀ círculos concéntricos, núcleo comunitario: Wallace y Ridley (1985, p. 81). Sobre tres de las teorías de diferenciación: la de varias velocidades, la de geometría variable —separación entre un núcleo de países y unidades integradoras menos desarrolladas— y la de Europa a la carta, véase Stubb (1994-1995, pp. 21 y 28).

Por su parte, la profesora argentina Noemí Mellado hace referencia a una acepción de gobernanza desarrollada por la integración europea en la gobernanza multinivel en la que:

La gobernabilidad se plantea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales (Renate Mayntz, 2000; Fritz Scharpf, 2000; Gary Marks-Llamazares, 1999; Charlie Jeffery, 1997). Se abordó una nueva conceptualización a través de la legitimidad de las instituciones políticas, fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias. (Mellado, 2010, p. 24)

En sus análisis sobre cohesión social y económica del Acta Única Europea y la reducción de diferencias entre regiones con fondos estructurales en un sistema de negociaciones en niveles territoriales supranacional, nacional, regional y local, Gary Marks afirmaba:

Yo sugiero que estamos viendo la emergencia de la gobernanza multinivel (*multilevel governance*), un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales –supranacional, nacional, regional y local como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional. (Marks, 1993, p. 392)

Malamud y Schmitter (2006) entienden la gobernanza multinivel en estos términos:

Puede definírsela como un acuerdo tendiente a tornar vinculantes las decisiones, en el que participan una multiplicidad de actores públicos y privados políticamente independientes (aunque interdependientes en otros aspectos), en distintos niveles de jurisdicción territorial y en un proceso más o menos continuo de negociaciones, deliberaciones e implementación. Además, en este acuerdo no se le asigna a nadie una competencia exclusiva en materia de políticas públicas ni se establece entre estos distintos niveles una jerarquía estable de autoridad. (p. 8)

El desarrollo de la gobernanza multinivel se produce en el entorno de una economía mundial más abierta, interdependiente e interconectada, gracias a nuevas tecnologías en la comunicación que estimulan interacciones entre individuos y grupos de todo género; en un entorno donde, para la Unión Europea, el número de actores al interior del objetivo político europeo se incrementó de manera significativa (Schwok, 2005, p. 125). Ya Ramón Tamames, desde comienzos de la década de 1980, cuando la Comunidad Europea eran 10 países miembros, señalaba la importancia de la gobernabilidad hacia arriba y hacia abajo:

Lo que está pendiente hoy en la Europa de los Diez es una redistribución del poder político a partir de los Estados nacionales en una doble dirección: hacia arriba y hacia abajo. *Hacia arriba* en el sentido de que los Estados miembros han de ir renunciando a una serie de competencias que han de pasar al área del Parlamento Europeo y de la Comisión. *Hacia abajo*, porque el sentimiento de la necesidad de una regionalización profunda se acentúa en toda Europa y, por consiguiente, será necesario vigorizar a los futuros ejecutivos regionales y sus asambleas u órganos deliberantes. (Tamames, 1982, p. 206)

Marks y Llamazares (1999), al considerar el fenómeno de movilización regional, encontraron que su estructura es multipolar, pues distintos actores participan a la vez en arenas supraestatales, estatales y subestatales, donde se sustraen competencias de los Estados ante el incremento de las

supraestatales y de las subestatales, por la actuación muy diversa de estos actores con otros actores similares.

Beate Kohler-Koch se centra en las regiones y redes y analiza la integración regional como un proceso social ascendente (*bottom up*) de interacción societal de diferentes actores que participan en distintos niveles supraestatales, estatales y subestatales, lo cual reduce las competencias de los Estados. Kohler-Koch destaca la importancia de lo *territorial* en la integración europea y la interacción societal hecha de abajo hacia arriba (*bottom up*), pues las instituciones son resultado, más que del diseño político y jurídico, de la interacción de actores sociales con intereses particulares que aceptan las instituciones si perciben que sus políticas les son favorables (Kohler-Koch, en Mariscal, 2003, p. 299; véase también Scharpf, 2000).

En cambio, el chileno Raúl Bernal-Meza asigna gran importancia al entendimiento entre los Estados a fin de lograr resultados en el desarrollo de una gobernanza multinivel con distintas fuerzas participantes:

Cualquier proyecto o propuesta de gobernanza multinivel —bilateral, subregional y latinoamericana—, en la que se incorporan o de la que derivan los acuerdos de integración, cooperación y regionalismo, requiere de manera imprescindible de buenos entendimientos políticos entre los países y sus gobiernos. (Bernal-Meza, 2018, p. 45)

La gobernanza o gobernanza multinivel permite una interdependencia creciente y una interacción societal para reducir diferencias entre las regiones y permite otorgar mayor legitimidad democrática, así como la acción de actores en distintos niveles de gobernabilidad, por ejemplo: la acción de las instituciones supranacionales, la acción de los propios Estados, la acción de gobiernos subnacionales y actores privados, así como la aspiración de gobiernos regionales de obtener un mayor poder de decisión. Esta interacción de actores sociales hacia las instituciones y de las redes hacia la construcción política, es denominada por Kohler-Koch un *sistema de gobernanza penetrado* (*penetrated system of governance*; Mariscal, 2003, p. 299; Sandholtz y Sweet, 1998; Scharpf, 2000; Hooghe y Marks, 2001, 2003).

A estas consideraciones conceptuales desde la integración europea, se suma la importancia adquirida cada vez más por países emergentes con el reforzamiento de lo multilateral, gracias a la transición hacia la multipolarización del mundo (Ocampo, 2015). La idea de marco ideacional para la transnacionalización económica es expresada por Marcelo Saguier y Luciana Ghiotto:

El concepto de gobernanza global aparece en el ámbito del multilateralismo de los organismos internacionales como el marco ideacional para conducir y gestionar las acciones de los Estados, empresas y actores sociales en sintonía con las necesidades de la transnacionalización económica. (Saguier y Ghiotto, 2018, p. 169)

Esto es coincidente con planteamientos de gobernanza global para mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas con años de inefficiencia. Así lo plantea Ocampo (2015), al comentar la propuesta en 2009 de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Reformas del Sistema Financiero y Monetario Internacional, para la creación de un “Consejo de Coordinación Económica Mundial” conformado por los Jefes de Estado como opera el G-20 y con el apoyo de entidades del sistema, como la Secretaría de la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial del Trabajo (OIT), que supuestamente tendría “la capacidad para dirigir y coordinar el sistema de las Naciones Unidas. [...] Se trataría de un pequeño órgano (u órganos si se agregan los eventuales cuerpos ministeriales) de toma de decisiones, que combinaría la participación de los países de importancia sistemática con la representación universal” (pp. 50-51). Y Ocampo (2015) agrega: “El beneficio para los países más pequeños es que los miembros más poderosos de la comunidad internacional estarían coordinados por un órgano universal representativo en el que tendrían voz en lugar de uno designado (o autodenominado) por los países poderosos” (p. 52).

La también ex secretaria ejecutiva de la Cepal, la mexicana Alicia Bárcena, menciona la necesidad de apoyar una arquitectura multilateral de las Naciones Unidas con la creación de un foro político de alto nivel, como puede ser la recomendación de la Comisión Stiglitz (Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Financiero y Monetario) sobre la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global (CCEG) (Bárcena, 2015, p. 145).

Gobernanza regional territorial

El nivel de gobernanza regional extendido a nivel mundial es entonces complementario de otros niveles de gobernanza en un sistema de gobernanza multinivel, moderna y flexible. Recientemente, esta participación de regiones, ciudades y fronteras en una gobernanza regional o territorial ha recibido la denominación de “paradiplomacia”. La profesora colombiana Martha Ardila considera al respecto:

Durante los últimos años, han venido aumentando los estudios sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales denominada “paradiplomacia”, que ejercen las regiones y las ciudades. [...] Muestra una nueva forma del Estado relacionarse y ganar con su cobertura una mayor legitimidad al incluir otros actores no tradicionales dentro del proceso decisivo como el sector empresarial y otros miembros de la sociedad civil. Pero no solo este tipo de actores, sino que el territorio desempeña un papel importante. Le sirve al Estado para interactuar con las regiones y las ciudades. (Ardila, 2019, pp. 247 y 249)

La consideración territorial, en espacios físicos tan distantes como los existentes en América Latina, y la limitación de no superar todavía la visión de frontera como barrera, en lugar de considerarla factor de integración y de trabajo consensuado, hacen necesario volver a trabajar de lleno en la incorporación de las fronteras dentro de una reactivación de la integración.

Como considera el profesor español Sergio Caballero, se debe ir más allá de la visión tradicional de la disciplina de las Relaciones Internacionales “tradicionalmente deudora de explicaciones que promueven la soberanía territorial y que promueven visiones estrechas de seguridad y control estatal”. En un intercambio con la geopolítica crítica, Caballero (2022) subraya “cómo las relaciones de poder actúan en las zonas fronterizas y rebasan el contenedor meramente estatal”, en la medida en que “vivir en frontera implica vivir de la frontera” para “fomentar que las fronteras pasen de la periferia al centro y que así analicemos el regionalismo latinoamericano desde otras ópticas menos reduccionistas” (pp. 30-32).

En cuanto a la legitimidad de la gobernanza regional, para las profesoras Miriam Gomes Saravia y Lorena Granja Hernández:

El concepto de gobernanza regional trae el asunto de la legitimidad de la acción colectiva en el nivel regional. Al estar construida por procesos desde abajo (económico-sociales) e desde arriba (intergubernamentales), la gobernanza regional alcanza legitimidad en su capacidad de atender problemas públicos de manera conjunta. Tal dimensión de lo público es una característica importante del concepto de gobernanza en su acepción politológica. (Gomes Saravia y Granja Hernández, 2021, p. 78)

Con la gobernanza regional, se supera la limitación de visiones nacionales y se pasa a la visión compartida de intereses comunes, en lo que la Unión Europea posee amplia experiencia, gracias a las políticas de cohesión social y de regiones —esta última desarrollada a través del Comité de Regiones—, a los Fondos Estructurales y a la formación de espacios transnacionales donde las fronteras son espacios de construcción de integración en donde mejora sustancialmente la cohesión social (Unión Europea, 2008) y se logra, según la profesora colombiana Catherine Ortiz-Morales, a partir de

entender a las regiones como unidades de análisis y actores regionales.

[...] El *actor regional cohesionado* hace referencia a: 1) un grupo social (región) que se configura 2) de un objeto pasivo a un objeto activo

(actor) para actuar como 3) unidad de decisión y acción (cohesionado), dado el liderazgo, la interdependencia económica, la convergencia política, la identidad y la institucionalidad. (Ortiz-Morales, 2023, p. 170)

La integración en distintos niveles regionales territoriales logra ser más participativa, lo que contribuye a los propósitos de una mejor distribución del ingreso y permite obtener mayor *cohesión social*, propósito central en la integración europea para mejorar el aprovechamiento del proceso. Esto contribuye, a su vez, a esa distribución de ingresos —la *cohesión comercial*—, como lo considera la profesora venezolana Sadcidi Zerpa de Hurtado:

Una posible dinámica de cohesión comercial podrá convertirse en el vehículo que guíe el mejor proceso de distribución de los costos y beneficios de los flujos comerciales, para reforzar la competitividad regional apoyada en el aprovechamiento de las capacidades de las economías tanto en el ámbito económico como en el político internacional. De esta manera, la posibilidad de cohesión podría también ser un incentivo virtuoso a los esquemas de integración, porque representaría un potencial estímulo al crecimiento económico mediante el comercio internacional con miras a la inserción de las economías en mercados no explorados internacionalmente. (Zerpa de Hurtado, 2022, p. 73)

En el caso de la integración latinoamericana, es muy poco lo avanzado en la incorporación de una gobernanza regional territorial, que es desarrollable en 1) los entendimientos y trabajos conjuntos en frontera, como las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), las cuales se trabajaron en la CAN, o en 2) el apoyo a regiones menos desarrolladas por los países más avanzados, como el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) en el Mercosur. La profesora venezolana Marleny Bustamante hace estas consideraciones:

[...] en Latinoamérica la integración regional y la descentralización o las regiones/municipalidades/localidades no desafían realmente al Estado. [...] Asumiendo que se acepta la gobernanza multinivel como el camino correcto se requeriría: dar poder a las regiones/municipalidades/localidades nacionalmente y en los procesos de integración regional y que las mismas desarrollen competencias de negociación con los otros niveles nacional y supranacional. Adicionalmente los actores privados, es decir, oenegés, empresarios, sindicatos y otros, deben ser incorporados en el proceso de toma de decisiones. (Bustamante, 2019b, p. 237)

Para los procesos de integración latinoamericanos, Rueda-Junquera (2009) recomienda acudir a la implementación de un instrumento financiero que compense a las regiones su atraso con relación a otras:

Sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de los acuerdos subregionales compensaran a los potenciales perdedores. La experiencia europea demuestra que una forma de llevar a cabo tal compensación es a través de la solidaridad financiera materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Esta experiencia podría ser adaptada a las peculiaridades del caso latinoamericano de manera que diera lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social.

Para América Latina, Nolte (2018) considera que el regionalismo latinoamericano comprendería:

Los procesos de formación de espacios de cooperación supranacionales, la capacidad de agencia de la región en instancias extra-regionales, la delegación de soberanía sin necesidad de construir instituciones supranacionales, la provisión de bienes públicos regionales y la existencia de diferentes organizaciones y proyectos regionales competitivos. (p. 6)

Lo anterior supone un cambio importante para América Latina, acostumbrada a que cada Estado funcione por su cuenta y de manera aislada, en donde las regiones, tanto fronterizas como locales, no han logrado beneficiarse de una política multinivel, pues se ha impuesto un centralismo absorbente. Poder llegar a superar las limitadas visiones nacionales y reemplazarlas por un trabajo consensuado y compartido en distintas instancias territoriales de los Estados (ciudades y fronteras) es un verdadero reto para la integración latinoamericana.

Para finalizar este capítulo de aspectos conceptuales, se hace mención del reciente trabajo del profesor español Francisco Santos-Carrillo, quien contrasta diversos objetivos y diseños institucionales de las crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo:

Estuvo más cercano a la cooperación que a la integración, en un accionamiento que refleja las tensiones entre las explicaciones neorrealistas, del intergubernamentalismo liberal y la interdependencia funcionalista. Sus objetivos evolucionaron desde la seguridad a la creación de mercados regionales que promovieran el desarrollo y facilitaran la inserción global de sus economías (Domínguez, 2007), y terminaron adoptando un alcance multidimensional (Bianculli y Ribeiro Hoffman, 2016). La institucionalización formal tuvo lugar mediante la creación de organizaciones intergubernamentales flexibles, con bajos niveles de delegación de autoridad, legalización y producción normativa (Hooghe y Marks, 2015; Lenz y Marks, 2016). Hay argumentos funcionalistas en los acuerdos constitutivos tanto del antiguo como del nuevo regionalismo latinoamericano, pero es cuestionable la consecución de verdaderas comunidades de seguridad y, mucho más, de un horizonte supranacional (Deciancio, 2016; Nolte, 2019). La arquitectura institucional nos habla, más bien, de construcciones basadas en normas y valores compartidos con deficiencias en el diseño debido a la incoherencia que supone resolver los problemas de interdependencia mediante mecanismos intergubernamentales; de unos proyectos influidos por las contingencias históricas que giraron en torno a la primacía de las agendas e intereses

nacionales y al manejo de la autonomía sistémica (Petersen y Schulz, 2018; Riggiorzzi y Tussie, 2012). La laxitud en el cumplimiento de los compromisos y la convivencia entre cooperación y conflicto que estas contradicciones llevan aparejadas colocó a las organizaciones bajo estrés (Nolte y Weiffen, 2021); esto propició coyunturas críticas endémicas derivadas de su volatilidad y escasa profundidad institucional, a lo que algunos autores han denominado regionalismo líquido (Mariano, Bressan y Luciano, 2021). (Santos-Carrillo, 2023, p. 221)

Por último, se presenta en la página 322 una recopilación de algunos aspectos destacables de las teorías de integración que han acompañado el proceso de integración europeo durante las diferentes etapas de su desarrollo y que pueden ser fundamento de ideas fundamentales para reconsiderar en un relanzamiento de la integración latinoamericana.

Aspectos destacables en la integración europea

- La voluntad política de acordar unos propósitos consensuados.
- Dotarse de la institucionalidad necesaria con funciones supranacionales que ponen en común soberanías compartidas de los Estados miembros.
- El logro de la paz en territorios que fueron escenario de múltiples conflictos, incluidas las dos guerras mundiales.
- El efecto *spill over* o de derrame, beneficioso por la ampliación de elementos favorables de la integración hacia otros sectores.
- La cohesión social como elemento profundo de integración al proponerse repartir beneficios del proceso de integración.
- La subsidiariedad como principio de división de responsabilidades entre las asumidas por el proceso de integración y las asumidas por los Estados.
- Los fondos estructurales con la reorientación de recursos hacia las regiones con menor nivel de desarrollo a través del Comité de Regiones.
- La armonización de políticas económicas y sociales como herramienta de consolidación del trabajo conjunto para conseguir los objetivos integracionistas.
- El intento de disponer de una Constitución Europea como punto máximo de integración política que habría sentado las bases de Estados Unidos de Europa.

Capítulo 6

La soberanía compartida y el apoyo político como pilares de una integración efectiva

Nada es posible sin los hombres, nada es durable sin las instituciones.

Monnet (1976, p. 336)

Solo las instituciones se vuelven más sabias: ellas acumulan la experiencia colectiva.

Monnet (1976, p. 435)

Existen dos pilares fundamentales de apoyo a la consecución de una integración efectiva: 1) la dotación de una institucionalidad de soberanía compartida y 2) el respaldo continuado a los procesos de integración, al más alto nivel político. Infortunadamente, de estos dos pilares ha carecido la integración latinoamericana.

En lo relativo a estos dos temas, la experiencia europea es un referente válido, pues, como lo plantea el profesor mexicano Eduardo Torres Espinosa:

El caso europeo emerge como la inusual historia de una teoría que ha sido fiel y exitosamente llevada a la práctica. Nuestra hipótesis es que ello no hubiera sido posible sin la guía del innovador y persistente andamiaje institucional supranacional con que se dotó a la primera Comunidad. (Torres Espinosa, 2008, p. 715)

En ese mismo sentido, para Furtado (1999): “Por primera vez, un grupo importante de países soberanos, con perfil cultural propio, renuncia a prerrogativas nacionales a fin de integrarse política y económicamente” (p. 38).

En cuanto al compromiso de un firme y continuado apoyo político, es una variable indispensable para la consolidación de la integración, como bien lo señala Fernando Rueda Junquera:

La integración regional requiere un fuerte compromiso político por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. Este compromiso político no debe limitarse a las etapas iniciales del proceso, sino que debe ser sostenido a lo largo del tiempo.

(Rueda-Junquera, 2009, p. 61)

La dotación de instituciones sólidas con suficiente apoyo político es, pues, un respaldo fundamental para la concreción de objetivos y resultados de cualquier proceso de integración. Los gobernantes pasan y las instituciones quedan. De ahí la debilidad de la integración latinoamericana al no conseguir dotarse de unas instituciones de soberanía compartida para un manejo supranacional y la falta de apoyo político duradero en el manejo de la integración, realizado por gobiernos cortoplacistas, faltos de continuidad. Para este propósito, son oportunas las palabras de quien fue presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) y padre de la integración europea, Jean Monnet:

La unión de Europa no puede basarse solamente sobre la buena voluntad. Las reglas son necesarias. Los acontecimientos trágicos que hemos vivido, aquellos a los que asistimos, nos han vuelto tal vez más sabios. Pero los hombres pasan, otros vendrán que nos reemplazarán. Lo que nosotros podremos dejarles, no será nuestra experiencia personal que desaparecerá con nosotros; lo que podremos dejarles, son las instituciones. La vida de las instituciones es más larga que la de los hombres, y las instituciones pueden así, si ellas son bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría de las generaciones sucesivas. (Monnet, 1976, p. 423)

Ideas fundacionales de Jean Monnet sobre institucionalidad

Son precisas las ideas fundacionales expresadas por Monnet.

- La unión de países que realizan la integración no se puede basar en la sola buena voluntad.
- Es indispensable que la integración cuente con reglas claras.
- Los hombres pasan, por lo cual su transitoriedad en el poder debe estar compensada con instituciones sólidas.
- Instituciones eficientes acumulan conocimiento para nuevas generaciones.

Nota: tomadas de Monnet (1976).

Se tratarán entonces en este capítulo aspectos relacionados con una necesaria institucionalidad de soberanía compartida y con el indispensable soporte y respaldo político permanente que requiere la integración para llevar a cabo sus propósitos.

Soberanía compartida

Aportes de las primeras experiencias europeas de soberanía compartida

Para llegar a la soberanía compartida —a la supranacionalidad—, se consideró al comienzo de los procesos de integración la importancia de formas de federalismo como elemento fundamental de construcción política de la integración, al darle mayores condiciones de participación a las regiones, en donde el grado de apoyo político a la integración determinó en parte su viabilidad. En América Latina, sería interesante profundizar si la falta de respaldo político-institucional a la integración puede haber tenido entre sus

causas la no aceptación de formas federales de gobierno y el prevalecimiento del centralismo presidencialista como forma de gobierno.

Desde el idealismo kantiano, el concepto de supranacionalidad estuvo presente en el origen mismo de la integración, así como en las primeras teorías de integración. Para Emmanuel Kant, la forma ideal de gobierno era la federación mundial e instituciones de carácter mundial con transferencia de competencias a una autoridad supranacional: en el funcionalismo, con cesión de funciones de los Estados a entidades supranacionales especializadas, y en el neofuncionalismo, con organismos supranacionales con capacidades de decisión, tal como se vio en los capítulos anteriores (Kant, 1985). El centralismo —el nacionalismo político— fue advertido por David Mitrany como freno para cooperar con otros Estados, trabajar conjuntamente por el bien común e integrarse, como lo menciona la historiadora Or Rosenboim:

Sostuvo que el nacionalismo político socavaba la capacidad de los estados para lograr prosperidad económica porque razones políticas les impedían colaborar con otros estados interesados por el bien común. El nacionalismo agravó la tendencia de los estados a optar por políticas que promuevan sus propios intereses incluso si hacerlo a costa de otros estados. (Rosenboim, 2013, p. 11)

En la integración europea, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la discusión de unir el continente mediante formas federativas de gobierno con transferencia de competencias a una autoridad supranacional desempeñó un papel importante, pues la subsistencia de soberanías estatales podría llevar nuevamente a escenarios de guerra. Fue así como sin terminar el conflicto, ya se hacían proposiciones en 1944 en el *Manifiesto de Ventotene*, en la Italia fascista, para abolir la división en Estados nacionales soberanos. Estas proposiciones condujeron a la Declaración a favor de la Federación Europea por grupos de resistencia en Ginebra, Suiza (Morata, 1999; Mariscal, 2003). Finalizada la guerra, se desarrollaron congresos a favor de formas federativas de gobierno en donde se solicitó la conformación de órganos supranacionales (por ejemplo, en el Congreso de Montreux, 1947); la creación de una unión económica y política y la transferencia de algunos derechos soberanos

(Congreso de Europa en La Haya, 1948); un llamado de políticos federalistas de la Unión Parlamentaria Europea para la creación de una federación de Estados Unidos de Europa (II Congreso de Interlaken, Austria, 1948), y un anteproyecto de Constitución Europea que consideraba la creación de una federación europea (Congreso de la Unión Europea de Federalistas-UEF, Roma, 1948) (Morata, 1999; Mariscal, 2003; Vieira-Posada, 2008).

Pero, en la década de 1950, prevalecieron intereses extracontinentales de las potencias vencedoras e intereses de gobiernos locales, más interesados en la reconstrucción de sus países que en proyectos federativos. Con ellos, la propuesta de conformar una Comunidad Política Europea (CPE) de parte de los 6 integrantes de la CECA —defendida por personalidades como Jean Monnet, partidario de un federalismo funcional— fue abandonada en 1954 cuando el otro proyecto de establecer una Comunidad Europea de Defensa tampoco logró apoyo para ser puesto en vigencia, ante la oposición del Gobierno francés a compartir responsabilidades en asuntos de seguridad (Mariscal, 2003).

La importancia del tratamiento y la consideración de formas federativas de gobierno, junto con mecanismos de supranacionalidad, no desaparecieron y, en los años siguientes, hubo importantes aportes teóricos sobre la idea de federalismo, como los dados por Guy Héraud en torno a los seis principios federalistas: autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías; los dados por Henri Brugmans, en lo que respecta a su insistencia en los elementos de diversidad, solidaridad, continuidad, complementariedad y la entrega de labores a entes que pudieran desempeñarlas mejor que los Estados; los dados por Carl Friedrich, en lo concerniente a la pluralidad de niveles y diversidad de unidades con lealtades compartidas en niveles de gobierno local, regional, nacional, supranacional y global. En los años de 1980 y 1990, se dieron escenarios de neofederalismo en los que Dusan Sidjanski consideró que el Tratado de Maastricht confirmaba la vocación federal de la integración europea y José Martín y Pérez de Nanclares tuvo en cuenta la presencia de un federalismo supranacional y, en consecuencia, de una Unión calificable como Federación supranacional. Sin embargo, el tema del federalismo perdió relevancia, pues no parecía existir voluntad de fundamentar un Estado

federal europeo en el futuro inmediato (Martín y Pérez de Nanclares, 2003; Mariscal, 2003; Vieira-Posada, 2008).

El hecho fundamental que puede considerarse como idea fundacional valedera es que, desde el inicio del primer proceso de integración europeo en 1950 —más exactamente, el tratado de la CECA—, fue importante la forma como líderes de la integración como Jean Monnet y Robert Schumann insistieron en que, para lograr resultados efectivos, era fundamental abandonar la negociación tradicional desde los intereses particulares del país representado y, en cambio, una idea valedera e impostergable, era pensar en interpretar las instrucciones nacionales en el sentido del esfuerzo común de asociar las soberanías nacionales en una soberanía compartida.

Al reunirse la conferencia que reglamentaría el tratado de la CECA en junio de 1950, en París, Jean Monnet les solicitaba a los delegados de los 6 países:

Es solamente si nosotros eliminamos de nuestras discusiones todo sentimiento particularista que una solución podrá ser encontrada. En la medida en que nosotros, reunidos aquí, sepamos cambiar nuestros métodos, es el estado de espíritu de todos los europeos el que cambiará poco a poco. (Monnet, 1976, p. 355)

En la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA, Jean Monnet dejó recomendaciones sobre el alcance de las negociaciones y el manejo de las mayorías en las decisiones. Monnet dice en sus *Memorias*:

[...] la sensatez consiste en no usar su poder para imponer su punto de vista, o al menos de no hacerlo prevalecer más que al término de una discusión completa. Lo propio de las instituciones de la Comunidad es de decidir, pero es también, y antes de cualquier cosa, de organizar la discusión y de conducirla tan lejos como es necesario para que cada uno comprenda las razones del otro y las respete, aún si no puede a fin de cuentas sumarse. (Monnet, 1976, p. 430)

Es significativo que las personas ajusten su comportamiento a situaciones nuevas, como sería negociar la integración, no en función de los

intereses nacionales, sino de intereses comunitarios. Al respecto, Jean Monnet expresaba:

Yo sabía que los hombres ubicados en una situación de hecho nueva, o en un sistema de obligaciones diferente, adaptan su comportamiento y se vuelven otros. Se vuelven mejores si el contexto nuevo es mejor: es la simple historia del progreso de las civilizaciones y es la historia de la Comunidad europea. (Monnet, 1976, p. 430)

En la Declaración de Schuman fue explícito el reconocimiento a la conveniencia de un manejo supranacional de la integración, con independencia de los gobiernos:

Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. *Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones.* Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas. (Schuman, 1950; las cursivas son mías)

En sus *Memorias*, Monnet (1976) sintetiza el fundamento de la soberanía compartida o supranacionalidad en la siguiente frase: “delegación de soberanía y ejercicio en común de esta soberanía delegada” (p. 479). Son todas ideas valederas fundacionales e impostergables de la integración en las que la existencia de instituciones supranacionales, de instituciones donde la soberanía solo se delega y pasa a ser compartida, puede ser una manera efectiva de resolver problemas de baja política —asuntos técnicos— y de avanzar en la solución de los problemas de alta política —coordinación de políticas macroeconómicas y de relaciones exteriores— (Monnet, 1976). Estas ideas le sirvieron para sus ideas fundacionales de federalismo funcional o para el método de integración en la década de 1950, cuando las tesis neofuncionalistas se preocupaban de explicar la pérdida de soberanía de los Estados que se mezclaban y se asociaban voluntariamente con sus vecinos:

Ideas fundacionales valederas de la Declaración de Schuman

Son aplicables a los procesos de integración de América Latina las siguientes ideas:

- El órgano técnico de un proceso de integración debe trabajar en función de los intereses generales de los Estados miembros que representan a la comunidad.
- El órgano técnico de un proceso de integración ni solicita ni trabaja sobre la base de instrucciones de los gobiernos de los Estados miembros.
- Ninguno de sus actos podrá ir contra el carácter supranacional de sus funciones.
- El principio de supranacionalidad debe ser respetado por los Estados miembros, evitando influenciar las decisiones de los trabajos del órgano técnico.

Las propuestas Schuman son revolucionarias o no son nada. Su principio fundamental es la delegación de soberanía en un campo limitado, pero decisivo. A mi parecer, un plan que no parte de este principio no puede aportar ninguna contribución útil a la solución de los grandes problemas que nos asaltan. La cooperación entre las naciones, por más importante que sea, no resuelve nada. Lo que hay que buscar, es una fusión de los intereses de los pueblos europeos y no simplemente el mantenimiento del equilibrio de estos intereses. (Monnet, 1976, p. 348)

De la anterior cita de Jean Monnet, se sacan algunas otras ideas fundacionales valederas por considerar, presentadas a continuación, en el recuadro.

Ideas fundacionales de Jean Monnet sobre soberanía

- Delegar soberanía en un proceso de integración es decisivo.
- Si no hay delegación de soberanía, es difícil lograr soluciones a los problemas.
- La sola cooperación entre países no resuelve nada.
- No es suficiente el solo equilibrio de los intereses nacionales.
- Lo que hay que buscar es la fusión de intereses de los países miembros.

Cabe reiterar la idea central de que se trata de decisiones conjuntas o delegables en nuevos órganos y el cambio hacia un nuevo centro, conceptos en favor de la delegación de soberanía o soberanía compartida, como se aprecia claramente en la definición del neofuncionalista Leon Lindberg refiriéndose a la integración política:

La esencia de la integración política es la emergencia o creación en el tiempo de procesos colectivos de toma de decisiones, es decir, instituciones políticas a las que los gobiernos delegan la autoridad de tomar decisiones y/o a través de las cuales deciden conjuntamente mediante una negociación intergubernamental familiar. La integración es pues un proceso multidimensional interactivo. (Lindberg, citado en Del Arenal, 1994, p. 268)

Lindberg reitera la misma idea en este otro concepto:

La integración implica que un número de Gobiernos comienza a crear y a usar recursos comunes para comprometerlos en la prosecución de ciertos objetivos comunes y que lo hacen desprendiéndose de ciertos atributos factuales de la soberanía y de la autonomía de la toma de decisiones. (Citado en Mariscal, 2003, p. 157)

El también neofuncionalista Ernst Haas lo califica como un cambio de lealtades hacia un nuevo centro: “Los actores políticos en varios marcos nacionales distintos se persuaden de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados nacionales pre-existentes” (Haas, citado en Mariscal, 2003, p. 138), cuyo “resultado final de este proceso es una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las preexistentes”.

Tanto Ernst Haas y Leon Lindberg dejan algunas ideas fundacionales muy precisas. Para lograr la integración, hay que aceptar por parte de los gobiernos y de los actores políticos una delegación de soberanías nacionales en soberanías compartidas con jurisdicción sobre los propios Estados. Por su parte, para Karl Deutsch, “la integración es el logro dentro de un territorio de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y extendidas para asegurar durante un largo tiempo expectativas fiables de cambio pacífico entre su población” (citado en Mariscal, 2003, p. 185). Sentido de comunidad e instituciones fuertes son, pues, ideas fundacionales.

Ya desde la década de 1950, Josef L. Kunz había criticado los propios cimientos teóricos y conceptuales del derecho internacional de su tiempo. Según este autor, para que este derecho pudiera ser considerado como verdadero, debería “por necesidad, ser supranacional”; esto es, derecho *sobre* los Estados y no *entre* ellos. Según Kunz, de esta última concepción, se había derivado la noción tradicional de organización internacional, mientras que, partiendo de la segunda, debía construirse la noción de “lo supranacional” como “un principio de organización diferente” (Kunz, citado en Torres Espinosa, 2008, p. 738; véase Kunz, 1952). Acá hay otra idea fundacional de la integración que debe tenerse en cuenta: la supranacionalidad implica derecho sobre los Estados y no entre ellos.

Todas estas ideas son muy apropiadas para meditar, profundizar y aplicar a un posible mejoramiento de la necesaria institucionalidad de la integración latinoamericana.

Del manejo autónomo de los países al manejo institucional supranacional de la integración

Sobre la importancia del paso del manejo autónomo de los países al manejo institucional supranacional, el investigador Javier Ocampo López expresaba lo siguiente:

La integración entre varios estados nacionales se manifiesta como una fuerza de interrelación constante que busca una línea integradora de una nueva autoridad central. Es un proceso que tiene lugar entre dos o más países en aquella búsqueda de una institucionalización de la comunidad de intereses y destino comunes. Esta integración se fortalece cuando se presenta un sentimiento de comunidad y cuando se reduce la autonomía local para dar importancia a la institución supranacional. (Ocampo López, 1991, p. 8)

De acuerdo con el magistrado Roberto Salazar Manrique, se logra institucionalidad supranacional en la medida que los Estados transfieren o delegan funciones propias: “Las naciones, más que limitar su soberanía, lo que hacen es delegar parte de sus competencias, transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria” (Salazar Manrique, 1998, p. 198). Para el experto en derecho de la integración Pierre Pescatore, la supranacionalidad implica “un poder real y autónomo, colocado al servicio de objetivos comunes a varios Estados” (Pescatore, 1972, p. 51). Los profesores colombianos Andrés Franco y Francisco Robles ubican la construcción de institucionalidad supranacional como algo de mayor alcance que la integración económica:

Un proceso más ambicioso que la integración económica y consiste en la construcción de entes supranacionales que configuran una jurisdicción más amplia destinada a: (a) simplificar la expansión comercial entre países integrados económicamente y (b) garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados luego de integrarse económicamente. (Franco y Robles, citados en Jaramillo *et al.*, 1998, p. 236)

Contar con una institucionalidad supranacional independiente de los intereses de los países miembros de un proceso de integración puede contribuir y facilitar la negociación de objetivos comunes por lograr, especialmente, como anota el profesor Félix Peña de Argentina, “cuando hay desigualdad de dimensión y de poder relativo entre los socios” (Peña, 2017, p. 127). Este es el caso de todos los procesos de integración en el mundo, lo cual lleva a preguntarse por qué no ha habido una mayor utilización de estructuras institucionales supranacionales o de soberanía compartida. El resultado de no contar con supranacionalidad es que puede constituir un serio impedimento para la integración en América Latina. Así se refiere el profesor Juan Manuel Tafurt a la no delegación de soberanía:

La falta de delegación de soberanía en los países suramericanos puede llegar a representar, sin lugar a dudas, el mayor escollo para alcanzar la integración regional. Y esta característica está presente en la estructura institucional que se adopta como en la puesta en marcha de los procesos de integración. [...] En la medida en que no exista esta delegación, en todo momento está dada la posibilidad de no cumplir con los compromisos y dilatar el proceso de integración. (Citado en Jaramillo *et al.*, 1998, p. 221; véase Tafurt, 1998)

Un argumento esencial sobre la conveniencia de contar con la visión de conjunto de soberanías compartidas en lugar de posiciones puramente nacionales de cada país, lo expresó, basado en su experiencia, uno de los primeros miembros de la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), el chileno Salvador Lluch:

A mi juicio, a la integración no se avanza juntando los puntos de vista nacionales solamente. Porque los puntos de vista nacionales son obviamente muy precisos en sus objetivos: qué es lo que mi país puede ganar del proceso. Así, nadie se preocupa de ver qué es lo que podríamos ganar todos actuando como conjunto. (Lluch, 2009, p. 98)

Torres Espinosa (2008) considera, refiriéndose a los resultados de mayor institucionalidad supranacional europea apoyada en dos de sus instituciones, que:

La actual Comisión Europea (antes Alta Autoridad) ha confirmado, una y otra vez, su papel como autoridad ejecutiva supranacional, y sus atribuciones siguen ampliándose. Al mismo tiempo, los controles sobre su creciente poder han aumentado con la misma velocidad como resultado del creciente fortalecimiento de dos instituciones: el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo. No hay duda de que el primero dejó hace mucho de ser una mera asamblea consultiva para convertirse en un órgano con funciones legislativas reales, mientras que el segundo constituye “una corte internacional inusualmente influyente”. (p. 735)

Marco Aurelio García, asesor especial del Gobierno de Lula da Silva en el período 2003-2010, reconoce que alcanzar la supranacionalidad es un proceso largo y difícil, pero que debe mantenerse como elemento de gobernanza y de eficacia por las ganancias regionales que trae la integración:

La resolución de las tensiones entre soberanía nacional y supranacionalidad es un proceso largo y difícil. Pero esta —como inquietud permanente y renovada— debe estar en el centro de las preocupaciones sobre la gobernanza de los procesos de integración. La combinación de principios políticos y mecanismos institucionales ayuda a resolver los problemas que surgen en el camino. [...] Para ser eficaz, la integración debe entenderse como un proceso en el que las “pérdidas” de soberanía nacional se compensan ampliamente con las “ganancias” efectivas a nivel nacional y regional. A partir de ahí se puede hablar de una soberanía regional, que convive con (y subsume) cuotas de soberanía nacional. Esto significa que la integración es progresiva y que su expresión institucional debe tener en cuenta esas constantes y cuidadosas transformaciones. (García, 2016, p. 48)

Desde el punto de vista jurídico, para la profesora colombiana Silvana Insignares, “la integración latinoamericana ha carecido de un ordenamiento jurídico propio capaz de imprimirle vinculatoriedad a las decisiones emanadas de los órganos institucionales” (Insignares, 2015, p. 131). Para la investigadora argentina Noemí Mellado, esto trae la consecuencia de que “la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos, realizada y revisada individualmente por cada miembro” (Mellado, 2010, p. 26). Lo anterior trae consigo una gran rigidez para la integración latinoamericana debido al manejo intergubernamental presidencial, sin delegación de autoridad, según sostiene el profesor español Francisco Santos-Carrillo: “A la retórica integracionista que domina los tratados se contraponen rígidos mecanismos de gobernanza intergubernamental, sin delegación de autoridad a órganos regionales, concentración de las decisiones en los presidentes y altos niveles de flexibilidad en el cumplimiento de normas” (Santos-Carrillo, 2023, p. 221).

El uruguayo Heber Arbuet-Vignali condiciona la funcionalidad de la etapa de integración de mercado común a la existencia de supranacionalidad y de soberanía jurídica, al afirmar que, “para crear un mercado común operante, se debe transitar a un sistema jurídico fundado en la supranacionalidad y la soberanía jurídica” (Arbuet-Vignali, 2017, p. 16). Cabe tener presente que todos los procesos latinoamericanos de integración se tuvieron como objetivo la conformación de la fase de mercado común y, sin embargo, no se fundamentan en un sistema jurídico basado en la supranacionalidad para lograrlo.

Es lo que le ha sucedido a la integración latinoamericana, con objetivos más avanzados de mercado común y hasta de uniones económicas en algunos procesos subregionales, pero la generalización de los tratados de libre comercio a partir de los noventa redujo los propósitos de la integración a lo comercial, deteniendo la armonización de políticas. Estos pasos hacia una integración más profunda requieren de mayores compromisos políticos que a su vez necesitan

contar con un marco de voluntad y construcción política y esta es la supranacionalidad. (Vieira-Posada, 2019, p. 283)

Con relación al debilitamiento de la institucionalidad que se ocasiona en varios de los procesos latinoamericanos por superposición de lo nacional al no contar con normas supranacionales, la entonces directora general de Flacso Josette Altmann Borbón consideraba que

[...] la falta de voluntad de los gobiernos para otorgar autoridad supranacional a los acuerdos y a las instituciones de la integración sigue haciendo que las estructuras nacionales tengan primacía y se sigan superponiendo a los propios sistemas de integración, lo que causa mayor debilitamiento a la institucionalidad misma de los procesos y su capacidad de incidencia. (Altmann, 2016, p. 41)

Y sobre la falta de construir institucionalidad, la profesora venezolana Marlene Bustamante considera que:

Hasta ahora los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento por parte de los Estados en América Latina son menores que los de sostener y construir institucionalidad nacional, al analizarse los retos constantes en términos de distribución de los beneficios económicos, de paz, educación, entre otros y por ello la legitimidad de los actores y del proceso de integración regional son amenazados constantemente. (Bustamante, 2019, p. 142)

La necesidad de superar los nacionalismos y la defensa cerrada de las soberanías es planteada por los profesores chilenos Sergio González y Cristian Ovando, al interrogarse sobre las causas de no haberse desarrollado el pensamiento integracionista en América Latina. Se preguntan:

¿Cuál ha sido el principal nudo que el razonamiento no ha podido desatar en el pensamiento integracionista?, ¿qué obstáculo lo

ha puesto contra sus límites? En nuestra opinión ese ha sido el nacionalismo y la soberanía de los estados nacionales, elementos que han impregnado los vínculos internacionales que han sostenido las sociedades de la región por casi dos siglos; determinando el sentido de sus acciones y el entramado institucional que da forma a la integración latinoamericana a lo largo del siglo XX y los inicios del XXI. (González y Ovando, 2008, p. 268)

El reto en América Latina es lograr que se tome conciencia de que, con la incorporación o aceptación de la prevalencia de intereses comunes por encima de los intereses nacionales, es más factible lograr niveles de integración no alcanzados hasta ahora. Así lo considera el jurista Juan Antonio Carrillo Salcedo:

Solo en la medida que surja una toma de conciencia sobre la existencia de intereses comunes que van más allá de los intereses nacionales, se abrirá un nuevo camino hacia el entendimiento a base de la cooperación como fundamento, ya no de la existencia, sino de la colaboración de Estados soberanos en beneficio común. (Carrillo Salcedo, 1984, p. 212)

Finalmente, el profesor Nicolás Mariscal de la Universidad de Deusto es categórico al afirmar en otra de sus obras:

Sin transferencia de soberanía de los Estados y de los pueblos al emergente pueblo europeo y a las instituciones de la Unión no progresará la integración. Ayer, hoy y en el horizonte previsible, aquí radica la clave de la unión política de Europa. (Mariscal, 2010, p. 240)

Una idea fundacional valedera para la integración latinoamericana es: sin transferencia de soberanía a las instituciones encargadas de la integración, es muy difícil que esta pueda progresar.

Principios del derecho comunitario de soberanía compartida y su aplicación en procesos de integración

La integración europea se ha regido por normas supranacionales de derecho comunitario respaldadas en su aplicación por el Tribunal Europeo de Justicia (Morata, 1999). Esta supranacionalidad viene desde el proceso de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, como lo reitera el profesor costarricense Jaime Delgado Rojas: “En la CECA se dio inicio a la supranacionalidad en la construcción de la integración europea, tanto desde el punto de vista de la institucionalidad establecida como del derecho comunitario” (Delgado Rojas, 2009, p. 59). Sobre las características de supranacionalidad en las instituciones europeas, el profesor Andrés Malamud afirma:

Desde sus inicios, la integración europea no fue sólo institucional, sino también supranacional. En 1951 se crearon el Alto Consejo —más tarde Comisión— y el Tribunal de Justicia, con poderes vinculantes sobre los países miembros. También se creó una comisión parlamentaria mixta, que en 1979 se convirtió en un parlamento supranacional elegido directamente. En cambio, el Consejo de Ministros y, desde 1974, el Consejo Europeo se mantuvieron intergubernamentales. La supremacía y el efecto directo del derecho comunitario se construyeron sobre esta estructura institucional mixta, aunque tal fin no estaba prefigurado desde el principio. Al contrario, fue el funcionamiento de las instituciones europeas lo que propició el cambio institucional y la evolución normativa. (Malamud, 2005b, p. 8)

Según el profesor sueco Jonas Tallberg:

Simplificando un poco, a la Comisión se le han encomendado las tareas de desarrollar propuestas para nuevas políticas de la UE, ejecutar la política de la UE en algunos ámbitos específicos y garantizar el cumplimiento de las normas de la UE por parte de los Estados miembros, mientras que al TJCE se le ha delegado el poder de interpretar

los tratados de la UE y garantizar que la legislación de la CE se aplica correctamente en los Estados miembros. (Tallberg, 2002, p. 23)

Muy importante resaltar el margen tan amplio de funciones que logra la Unión Europea, lo cual le permite contar, según Francesc Morata, con

[...] la autoridad necesaria para adoptar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar el bienestar de los ciudadanos, regular el mercado, convocar elecciones, responder a las presiones de los grupos de interés, administrar un presupuesto y asignar recursos, gestionar la moneda común, fomentar la cohesión, desarrollar una política económica exterior, cooperar con los países menos desarrollados e incluso participar en misiones humanitarias. En otras palabras, la UE supera los límites impuestos por el Estado nación a nuestra concepción de la soberanía. Y por ende, se trata de un proceso abierto a futuras transformaciones. (Morata, 1999, p. 108)

En el caso de América Latina, ha sido muy distinta la situación en la CAN frente al Mercosur. Como comenta la profesora argentina Rita Gajate:

En la CAN su conformación plantea un régimen mixto que combina *facultades supranacionales* en su sistema judicial de resolución de conflictos y en la normativa derivada de comisión, con un esquema intergubernamental en las instituciones políticas de su organización. En el Mercosur, en principio, la discusión quedó saldada a favor del *intergubernamentalismo*, al punto que toda la estructura institucional del bloque descansa sobre la toma de decisiones por consenso de los países miembros. (Gajate, 2010, p. 39)

El carácter de institución internacional de la CAN es comentado por los profesores venezolanos Marleny Bustamante y Javier Sánchez Chacón:

Aun cuando la CAN no ha avanzado lo suficiente como para plantear el debate europeo sobre si es una organización o régimen internacional

o una nueva estructura internacional que se debate entre Estado y federación (Caparoso, 1996; Marks, Hooghe y Blank, 1996), lo cierto es que sí se comporta como una nueva forma de institución internacional derivada de la integración, en donde los Países Miembros deben compartir algunas potestades y funcionar con otras instancias externas a ellos (Estados-nación) en al menos los asuntos relacionados con el comercio intra-andino. (Bustamante y Sánchez, 2010, p. 120)

La experiencia latinoamericana de integración que entonces ha estado más próxima al manejo supranacional de compromisos integracionistas ha sido la de la CAN, cuando desde su fundación en 1969 como Pacto o Grupo Andino (GRAN), contó hasta 1987 con la facultad exclusiva de concebir y presentar propuestas ante la Comisión sobre los instrumentos para el desarrollo de la integración, y sobre estas propuestas, los países decidían si acogían o no las proposiciones. Así lo reconocía Malamud (2005b):

En el plano político, creó una estructura de toma de decisiones que comprendía dos instituciones principales, la Comisión y la Junta, cuyas respectivas votaciones por mayoría y autoridad supranacional vinculante eran tan ambiciosas como excepcionales. [...] el principio jurídico del efecto directo y la preeminencia del derecho comunitario convierten a la Comunidad Andina en la segunda región del mundo según el nivel de institucionalización formal, sólo por detrás de la Unión Europea. (pp. 10 y 11)

La etapa inicial de la institucionalidad supranacional en la integración andina se logró gracias a un entorno de la época que les brindó a los órganos técnicos la posibilidad de proponer ideas sobre el rumbo de la integración, ejerciendo un papel neutral de carácter supranacional, no influenciado por los intereses puntuales de cada país miembro. En el caso andino, con la Junta del Acuerdo de Cartagena (órgano técnico) y la Comisión conformada por los Gobiernos, se reproducía en cierta forma las funciones del proceso europeo entre la Comisión (órgano técnico) y el Consejo (los Gobiernos). El experto en integración Juan Mario Vacchino lo reconocía así:

La existencia de una concepción integral del proceso de integración, también se ha puesto de manifiesto en la estructura institucional del Acuerdo, donde, con matices propios, se reproduce la dupla Comisión-Consejo de la CEE, a través de la combinación Junta-Comisión; la primera como órgano técnico-comunitario, con poder de propuesta e iniciativa; la segunda como órgano de decisión, representativo de los intereses de los países miembros. (Vacchino, 1981, p. 665)

Y según comenta el colombiano Fernando Sanz-Manrique, exmiembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac):

El presidente Lleras había encontrado que el sistema practicado por los países de la CEE (Comunidad Económica Europea) era el ejemplo apropiado para los países andinos, y logró el consenso necesario para incluirlo en el Acuerdo de Cartagena. Es por ello que podemos afirmar que el modelo Lleras fue diferente al modelo de la Cepal para el desarrollo latinoamericano, y de hecho, esta organización poco o nada tuvo que ver con la negociación y redacción del Acuerdo de Cartagena. (Sanz-Manrique, 2009, p. 29)

Esta estructura institucional permitía que la discusión se adelantara entre las autoridades de los países y los integrantes del órgano técnico —que, en ese momento, era la Junac—, en todo lo relacionado con las concepciones sobre la integración pensadas por el órgano técnico en función de los intereses de todos los países andinos y no desde las posiciones nacionales de cada país, como sucede en los procesos intergubernamentales de integración. Algunos se preguntarán: ¿significaba esto pérdida de soberanía nacional? No, ninguna, pues lo preparado por la Junac era decidido, rechazado o modificado por los países en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con la ventaja de que las normas andinas eran de aplicación directa y con preeminencia sobre cualquier norma que le fuera contraria, características de una integración supranacional (Vieira-Posada, 2019). Lo decía el entonces magistrado por Colombia en el Tribunal Andino de Justicia Salazar Manrique

(1998): “En este proceso las naciones, más que limitar su soberanía, lo que hacen es delegar parte de sus competencias, transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria” (p. 198).

En 1996, el Protocolo de Trujillo introdujo cambios institucionales, conformó el Sistema Andino de Integración (SAI) con los entes responsables del proceso y formalizó la Comunidad Andina (CAN) sustituyendo el triunvirato de la Junta por una Secretaría unipersonal. De acuerdo con Pedro Carmona Estanga:

El carácter comunitario de los órganos del proceso andino quedó resguardado en la amplia capacidad de propuesta y decisión de la Secretaría General, con atribuciones supranacionales en algunos temas; el régimen de votación en la Comisión, en el cual solo algunas materias requieren de unanimidad y obligan al conjunto de los miembros; la incorporación automática y prevalente de las normas andinas al ordenamiento jurídico interno; las atribuciones del Tribunal de Justicia de la CAN en materia de interpretación pre-judicial, sanciones por incumplimiento o solución de diferencias, entre otros. Podría afirmarse así que el único proceso de integración latinoamericano que trató de emular algunos de los principios e instituciones con las que cuenta la Unión Europea, fue la CAN. (Carmona Estanga, 2009, p. 115)

Principios básicos del derecho comunitario de supranacionalidad: efecto directo de aplicación de las normas comunitarias y preeminencia del derecho comunitario

Los principios del derecho comunitario de supranacionalidad son dos: 1) el *efecto directo* de aplicación de las normas comunitarias y 2) la *preeminencia del derecho comunitario* sobre las normas internas que le sean contrarias. El “efecto directo” o “aplicación directa” es definido como “la capacidad de la misma para producir efectos jurídicos en un país miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de derecho interno” (Muñoz Machado,

citado en Salazar Manrique, 1998, p. 202). Esto permite ser eficiente en la operatividad con una aplicación directa por parte de los países del proceso, sin tener que esperar meses —y a veces años— para ser puestos en aplicación mediante dispositivos internos de cada país, como le sucede al Mercosur. Este principio de aplicación directa constituye una enorme ventaja para el funcionamiento de la integración, cuya implementación es recomendable que sea considerada por los procesos latinoamericanos como idea fundacional valedera (Vieira-Posada, 2019).

En cuanto a la “preeminencia” o “prevalecia del derecho comunitario”, se entiende como “la virtud que tiene el ordenamiento comunitario de primar sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera que sea el rango de esta última” (Salazar Manrique, 1998, p. 204). Este principio de supranacionalidad permite operatividad de los procesos, al evitar no tener aplicación, porque en alguno pueden existir normas contrarias a la norma comunitaria adoptada y sería también una idea fundacional valedera, digna de tenerse en cuenta en el relanzamiento de la integración latinoamericana.

Como Rueda-Junquera (2009) plantea:

El derecho comunitario ha dado lugar a un ordenamiento jurídico supranacional que ha permitido una gradual aproximación de las legislaciones nacionales en temas económicos. Asimismo, las instituciones comunes, dotadas de un poder de decisión supranacional, un conjunto claro de competencias y una cierta cantidad de recursos financieros propios, han ayudado a perseguir intereses económicos regionales claramente identificados. (p. 75)

Principios básicos de derecho comunitario en la integración europea

Según Salazar Manrique (1998), en el caso de la Unión Europea y en lo que respecta a la aplicación directa en la Comunidad Europea, “el efecto directo se consagró desde la sentencia Van Gend & Loos de febrero 5 de 1963 (Rec 1963, p. 9). Jurisprudencia posterior señaló que la aplicación directa del ordenamiento comunitario no se puede desconocer planteando cuestiones de constitucionalidad

sobre validez de normas internas” (Sentencia Simenthal de 9 de marzo de 1978, citada en Salazar Manrique, 1998, p. 202). Sobre la preeminencia del derecho comunitario en la Unión Europea, el mismo Salazar Manrique (1998) explicaba:

La base jurisprudencial de la doctrina está dada en la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas del 15 de julio de 1964 en el caso Cost/Enel. Este fallo sostiene que “[...] al derecho nacido del Tratado, en razón de su naturaleza específica original, no puede oponérsele judicialmente un texto interno, de cualquier clase que sea, sin perder su carácter comunitario y sin que se cuestione la propia base jurídica de la Comunidad”. (p. 204)

En la evolución del proceso de integración europeo, se han flexibilizado medidas centralizadas en las instituciones de la UE, con el fin de dar más participación a los Gobiernos, como lo comentaba Giandomenico Majone:

Este viraje hacia un estilo más participativo en el diseño de las políticas regulatorias refleja el nuevo equilibrio institucional que parece estar surgiendo en la UE. Todas las propuestas de reformas institucionales que han presentado recientemente varios estados miembros tienen como elementos comunes la menor intervención de la Comisión Europea y un mayor énfasis en la cooperación directa entre los gobiernos nacionales. (Majone, 2002, p. 344)

Para Torres Espinosa (2008): “La arquitectura institucional de la actual Unión Europea es, en esencia, la misma que los autores del Plan Schuman no sólo concibieron para la CECA, sino que vislumbraron para el futuro” (p. 734), y agrega más adelante:

Si un país es capaz de “fusionar” el patrimonio de su enemigo con el propio, la rivalidad se convertirá en cooperación mutua. Pero, su gran innovación reside en que para lograrlo era indispensable crear instituciones con autoridad política y jurídica real *sobre* las partes, no sólo *entre* ellas. (Torres Espinosa, 2008, p. 741)

Idea valedera fundacional que nuevamente es reiterada: **se crean instituciones con autoridad sobre y no entre las partes.**

Principios básicos de derecho comunitario en la integración andina

De acuerdo con Bustamante y Sánchez (2010), el Tribunal Andino de Justicia, vigente desde la modificación al Tratado en 1999 por el Tratado de Cochabamba, está facultado “para dirimir las controversias entre sus Países Miembros, controlar la legalidad de los actos emanados de los órganos del Sistema Andino de Integración, e interpretar y aplicar uniformemente el ordenamiento jurídico comunitario” (p. 122). Salazar Manrique (1998) explicaba sobre la aplicación directa:

En la Comunidad Andina el efecto directo se deriva tanto de la jurisprudencia como del derecho positivo comunitario. El artículo 3 del Tratado de creación del Tribunal establece que “las decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior”. (p. 202)

En otras jurisprudencias sobre aplicación directa, como el de la Sentencia de nulidad del 10 de junio de 1987, quedó expresado que

ha de tenerse en cuenta, además, que el Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los Países Miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho Ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de Derecho, cual es la constituida en el Pacto Andino (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1989, citado en Salazar Manrique, 1998, p. 203).

Sobre la preeminencia del derecho comunitario, Salazar Manrique (1998) explicaba que el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena ha reiterado este principio en varias providencias, entre ellas, la Sentencia del 2 de diciembre de 1987, en la cual precisó que

[...] el ordenamiento jurídico de la Integración Andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista” y en otras sentencias posteriores, así como el reconocimiento expreso de esta preeminencia por la Comisión del Acuerdo de Cartagena el 5 de junio de 1980. (p. 204)

En el Tratado que creaba el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se establecía que las decisiones de la Comisión “obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina” (Art. 2). Luego señala:

Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. (Art. 3)

El problema reside en si los países efectivamente dan cumplimiento o no a las decisiones del Tribunal. Bustamante y Sánchez (2010) evidencian la siguiente situación:

La Acción de Incumplimiento permite detectar la gobernabilidad o no, y en todo caso, el alcance de la misma en el interior de la CAN, en términos del respeto hacia las sentencias del Tribunal. [...] existen casos en que la decisión ha sido acatada y el País Miembro ha rectificado su conducta transgresora de las obligaciones en el marco del Derecho comunitario; en otros, los Estados han decidido no acatar

tales pronunciamientos, llegando a colocarse en franca rebeldía ante el Tribunal y, por ende, ante la propia CAN y los otros Miembros. (p. 127)

*Principios básicos de derecho comunitario
en la integración centroamericana*

El otro proceso latinoamericano de integración en el cual se ha avanzado en busca de la conformación de un derecho comunitario con facultades de supranacionalidad es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual, según el profesor salvadoreño César Salazar Grande y el costarricense Enrique Ulate Chacón: “Las normas comunitarias tienen mayor jerarquía que las de Derecho interno, y por tanto prevalecen, en su aplicación sobre cualquier tratado internacional de normas convencionales” (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2014, p. 96), pues la Corte

ha aceptado como principios del Derecho comunitario, su carácter vinculante y de aplicación directa, afirmando su primacía frente al Derecho interno de los Estados (CCJ, Res. 10 hrs. del 13-12-96), donde “los Poderes Legislativos —dice la Corte— no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los Órganos y Organismos de la Integración Centroamericana, que han ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes” (CCJ, Res. 11:30 hrs. Del 5-8-97). (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2014, p. 97)

Según estos autores, el ordenamiento jurídico que rige el proceso de integración centroamericano según pronunciamiento de la Corte Centroamericana de Justicia se compendia en las siguientes bases y principios:

Los Estados miembros, forman parte de una Comunidad de derecho (de Estados y sujetos, de poderes y garantías), que aspiran a la integración de Centroamérica, en modo gradual y progresivo, conforme a los propósitos y fines del Tratado constitutivo (Protocolo de

Tegucigalpa) y demás instrumentos complementarios y derivados. Es una Organización internacional “sui generis” y autónoma capaz de producir sus propias normas jurídicas. Tienen como características constituir un ordenamiento jurídico autónomo, la naturaleza de sus Órganos (con características supranacionales) y el control jurisdiccional de sus actuaciones. Los Estados que la conforman entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso, en el que sus facultades soberanas quedan entrelazadas con relación a todos los que integran la Comunidad y a unos propósitos, principios y obligaciones. Sus actos van encaminados a impulsar, propiciar y fortalecer a la Comunidad y a sus integrantes. Al pertenecer los Estados a Ella, están sujetos a la normativa de la Comunidad, y a principios fundamentales de identidad, solidaridad, seguridad jurídica y buena fe, en las relaciones al interno de la misma. Cualquier acto unilateral de un Estado miembro que vaya en perjuicio de los fines y propósitos de la Comunidad, pone a dicho Estado en causal de incumplimiento de la normativa comunitaria. (CCJ, Res. 10 hrs. Del 28 noviembre 2001, Considerando I. Caso Honduras c. Nicaragua. CCJ, Res. 11 hrs. Del 27 noviembre 2001. Caso Nicaragua c. Honduras. Considerando I). (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2014, p. 98)

Delgado Rojas (2012) precisa cómo las constituciones de los países centroamericanos contemplan ordenamientos jurídicos supranacionales:

Se ha constatado que las Constituciones centroamericanas tienen espacios abiertos para la ratificación de acuerdos comunitarios regionales y el mecanismo válido para alcanzar la norma supranacional. En el artículo 7 de la Constitución costarricense se otorga a los Tratados internacionales autoridad superior a las leyes y, en materia de derechos humanos, se establece la supremacía sobre la misma Constitución, según voto de interpretación constitucional (Sala Constitucional N° 3435-92). En el artículo 121, inciso 4, se autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. En la República de El Salvador, su Constitución

alienta y promueve la integración global y se establece la posibilidad de crear organismos con funciones supranacionales (arts. 89 y 144). En la Constitución de Guatemala se reconoce expresamente la Comunidad centroamericana en su artículo 150 y se estimulan las medidas orientadas a la unión política o económica regional (art. 171, incs. 1 y 2). La Constitución de Nicaragua privilegia la integración y propugna la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana (arts. 5 y 8), mientras que en la Constitución de Honduras hay un compromiso en el Preámbulo hacia la restauración de la unión centroamericana y se reconoce el proceso de integración y el respeto a los tratados (art. 335). El Salvador, Honduras, Nicaragua y sólo muy recientemente Guatemala han ratificado el Convenio de la CCJ, lo que le ha dado fortaleza al organismo y solidez jurídica al derecho comunitario. [...] No puede olvidarse que la Corte Centroamericana de Justicia es parte sustantiva de la supranacionalidad regional, por su carácter, estilo de integración y competencias. En su artículo 1 se indica que es el “Órgano Judicial principal y permanente del Sistema de Integración Centroamericana, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados”; asimismo que resuelve con autoridad de cosa juzgada y en la única instancia en asuntos de su competencia. (pp. 23 y 24)

En una mirada sobre América Latina, Delgado Rojas (2022) destaca recientemente los casos de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano:

En América Latina, en los años sesenta del siglo XX, algunos países crearon sistemas de integración con traslado de competencias soberanas a un órgano comunitario, sin que tuviesen norma constitucional. Concepciones alternativas la integración latinoamericana que lo permitiera, respalda la idea de que la realidad es más audaz que la norma, incluso en un asunto tan medular como el de la soberanía. En la Comunidad Andina y en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), los sistemas funcionaron y lo hacían

como si hubiese una constitución política nacional que los legitimara. (pp. 149 y 150)

Reticencia latinoamericana a las soberanías compartidas

No deja de ser extraña la reticencia de los Estados latinoamericanos a una cesión o delegación de competencias, a manejar una soberanía compartida e insistir en un manejo nacional. Una razón ha sido el ascendente caudillista desde épocas de la independencia y, 200 años después, se ha pretendido realizar la integración desde la continuidad de esos presidencialismos centralistas que responden a políticas temporales de gobierno y no a políticas de Estado, sin lograr continuidad en los esfuerzos de integración (Vieira-Posada, 2019). Esto les permite a los regímenes caudillistas manejar negociaciones interestatales, como lo reitera el profesor José Briceño Ruiz sobre “el apego de los países de la región al concepto de soberanía [...] que continúa siendo una idea con fuerza en la región y ello explica la preferencia por instancias intergubernamentales” (Briceño Ruiz, 2018, p. 180).

Así sucedió a partir del Protocolo de Quito de 1987 al permitir que los Países Miembros de la CAN también pudieran presentar propuestas ante la Comisión. A partir de 1990 en adelante, se generalizó el protagonismo de los propios países en la orientación de la integración, lo cual redujo el trabajo colegiado de los tres miembros de la Junac y terminó reemplazada finalmente por una Secretaría. Se generalizó el regionalismo abierto en el que los Gobiernos fueron acogiendo medidas de funcionamiento intergubernamental. Sanz-Manrique (2009) narra la desaparición de la Junta y de sus facultades supranacionales:

El elemento más destacado y que mejor definía el concepto de integración regional en el Acuerdo de Cartagena era, por supuesto, el que conllevaba características de supranacionalidad y que estaba presente en las atribuciones de la Junta del Acuerdo, derivadas de su independencia y autonomía, y especialmente de ser representante de la comunidad andina y no de países o gobiernos individuales como

Carlos Lleras lo dispuso y ordenó. Lo anterior le permitió a la Junta, por ejemplo, rechazar presiones burocráticas del presidente Fujimori, o presiones técnicas de Gobiernos interesados en obtener decisiones parcializadas en delicados asuntos de su competencia. Estas atribuciones, incómodas para las burocracias nacionales, fueron demolidas sistemáticamente a iniciativa del nefasto canciller de Bolivia, Carlos Iturrealde, que asumió con entusiasmo el protagonismo de recuperación de parcelas de poder para esas burocracias, destruyendo a la Junta del Acuerdo de Cartagena y sustituyéndola por una Secretaría General subordinada a los gobiernos y a sus Ministros en la Comisión del Acuerdo. (pp. 33 y 34)

En la Cumbre Presidencial sudamericana reunida en Cochabamba en diciembre de 2006, en épocas del presidente Chávez, luego de este anunciar ese año el retiro de Venezuela de la CAN, siguió la tendencia de omitir cualquier consideración de contenido supranacional, pues el “Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana” señalaba el *fortalecimiento de la institucionalidad*, con base en una estructura orgánica de carácter intergubernamental, la cual incorporaba una Comisión de Altos Funcionarios de la cual dependerían los grupos de trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Esta estructura no alcanzó a ser implementada, pues cambió con el paso de una Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) a una Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), decidida por los gobernantes suramericanos en la Primera Cumbre Energética, celebrada en 2007, en Isla Margarita (Venezuela), bajo la orientación del presidente Chávez.

El hecho es que, en los últimos años, en el proceso de integración latinoamericano, se ha evitado “cualquier clase de cesión de soberanía a entidades fuera del Estado nacional” (Leví Coral y Reggiardo, 2016, p. 196) y, en la Unasur, la institucionalidad como integración intergubernamental presidencialista quedó recogida en su Tratado Constitutivo, donde se establecía que sería construida “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Artículo 2 del Tratado), con lo cual se dejaba sin posibilidad la realización de una integración de soberanías compartidas.

Sobre las posibilidades de que la última organización creada en América Latina en la década de 2010 —la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)— tenga alguna una institucionalidad que le permita actuar sobre los países, no contempla ningún grado de supranacionalidad, como afirman los académicos Elena Carolina Díaz Galán y Harold Bertot Triana:

El Estatuto de Procedimientos de la Celac, donde se pone en marcha su organización y funcionamiento, se aleja de los caracteres de una organización internacional y, por lo tanto, no se le dota de personalidad jurídica propia, independiente de la de los Estados Miembros que la conforman. (Díaz Galán y Bertot Triana, 2017, p. 53)

Adicionalmente, las resoluciones o los pronunciamientos sobre temas de carácter regional o internacional que adopte la Celac tienen solamente el “carácter de acuerdos políticos”. Esto conduce a considerar que

[...] la Celac obedece a un esquema de integración que busca crear un espacio de diálogo y de concertación al margen de los Estados Unidos y Canadá, que se ve limitado por la falta de voluntad política en la región para hacer coexistir en torno a una organización ámbitos de competencias supranacionales [...] la Celac encuentra dificultades para constituirse en un verdadero mecanismo de integración regional que pueda derivar en una forma superior de institucionalidad. (Díaz Galán y Bertot Triana, 2017, p. 58)

Algunos defienden en pro de la integración latinoamericana la falta de institucionalidad existente en procesos de integración asiáticos, por obtener buenos resultados. Olvidan que se trata de grupos civilizacionales de costumbres y hábitos de trabajo diferentes, cuyos resultados institucionales no son comparables. Roberto Bouzas lo comenta:

Si bien es posible apelar a las modalidades de integración que han tenido más éxito en otras regiones del mundo (como en el este y el sudeste de Asia), ello implicaría tratar como similares procesos

de integración con incentivos y lógicas radicalmente diferentes.
(Bouzas, 2017, p. 86)

La preocupante realidad de la integración latinoamericana es que se han hecho manifestaciones de querer integrarse, pero se han negado los instrumentos necesarios para hacerlo, como es ceder los intereses locales de soberanía nacional para pasar a desarrollar una soberanía compartida, una cesión de competencias donde se construyen en común los principios acordados de integración. Pero para hacerlo, hay que disponer de voluntad política para ceder competencias nacionales y pasar a manejarlas de manera compartida, al entender que en la práctica no se pierde la soberanía, pues siempre las decisiones finales serán adoptadas por los gobiernos nacionales, incluso existiendo estructuras de órganos técnicos de integración con capacidad de propuesta, pero donde las decisiones finales las terminan adoptando los Gobiernos de cada país miembro.

En cuanto a los actores que pudieran hacer el cambio institucional, la profesora Rita Giacalone analiza recientemente el cambio en las instituciones desde un enfoque institucionalista, centrado en actores individuales o colectivos. En lugar de considerar el diseño institucional —o modelo de integración— como el factor determinante de la dirección del cambio institucional, su análisis enfatiza el rol del contexto regional y de sus actores, en el que “si las crisis influyen en la permanencia o la desaparición de organizaciones regionales también lo harán en su institucionalidad y, con base en los cambios en ella, incidirán tipo de crisis, contexto regional y rasgos de la organización y sus gobiernos” (Giacalone, 2024, pp. 67-68).

Giacalone (2024) afirma que Saurugger y Terpan (2016) enfatizan en “el cambio institucional y las relaciones de poder entre sus miembros, considerando que percepciones e interacción de los actores crean juegos de poder con influencia en el cambio institucional o su inercia” (p. 62). Estos juegos de poder son los que llevan a los actores de la integración a decidir posibles cambios en la estructura institucional de las organizaciones, según las circunstancias de ejercicio del poder. A este propósito, Gary Marks *et al.* (2014) comentaban:

Asumen que los actores están más interesados en su beneficio material o relaciones de poder que en las normas de la organización y las organizaciones regionales son similares a contratos incompletos, en donde los actores producen cambios agregando o ajustando aspectos a medida que surgen circunstancias no previstas en el contrato.

Un ejemplo de ejercicio del poder, según las circunstancias y los intereses de los actores, es la forma como la presencia de Brasil en Mercosur se ha movido en el sentido de limitar acciones conjuntas del resto de sus miembros cuando no coinciden con sus intereses. Tal es el caso presentado por Giacalone (2024), citando al profesor Marcelo Halperin de Argentina, en que:

También Brasil promueve decisiones del Mercosur que afectan la institucionalidad del grupo, como la propuesta de ingreso pleno de Bolivia en el 2007, sin cumplir con los requisitos de la política comercial externa común, para favorecer la negociación de un acuerdo de aprovisionamiento de gas boliviano a Brasil. (p. 73)

No es entonces que los procesos latinoamericanos no intenten hacer cambios, sino que los hacen incompletos y sin alcance suficientemente transformador de su actuar institucional. En el caso del intergubernamentalismo característico del Mercosur, Giacalone (2024) sostiene que el Mercosur agregó órganos de representación (parlamento, tribunal de revisión permanente) y transformó la secretaría administrativa en técnica, además de crear numerosas agencias sociopolíticas (foros, comités, grupos de trabajo, etc.) pero sin dotarlos de capacidad decisoria.

Apoyo político a la integración

El apoyo político indispensable para la operancia de la integración

Cuando no se da apoyo político, no solo se frena la integración, sino que puede generar retroceso, como lo señala Nolte (2024): “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” (p. 32).

Los procesos latinoamericanos de integración han carecido la mayoría de las veces de un apoyo político continuado, debido al aislamiento presidencialista que quiere ejercer liderazgo propio e impide el traslado de poder a organizaciones supranacionales. Al respecto, Altmann (2016) expresaba:

Los temas claves que inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza política en relación con los liderazgos regionales, el hiperpresidencialismo, la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes y los mínimos comunes denominadores, como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar a entidades supranacionales potestades que hasta la fecha siguen siendo preservadas como parte del fuero interno del Estado-nación, definido este en su acepción más tradicional del siglo XIX. (p. 39)

En la integración europea, el apoyo político al más alto nivel y de manera permanente a este proceso se formalizó desde la década de 1970, cuando en la Cumbre de París del 9 y 10 de diciembre de 1974, se institucionalizaron reuniones periódicas de los jefes de Estado y de Gobierno integrantes de los Consejos Europeos dos veces al año. Para Morata (1999), si bien se reforzaba el papel de los Estados en la dirección política de la integración, resultaba en detrimento de la Comisión y de su poder de iniciativa comunitaria, lo cual resulta cierto en la medida en que la institucionalidad comunitaria representada en la Comisión es muy importante, pero se debe entender la necesidad de asegurar también el respaldo político permanente de alto nivel.

En América Latina, esta idea fundacional tiene gran validez, pues las reuniones de alto nivel de presidentes otorgando respaldo político a los procesos regionales de integración han sido irregulares o inexistentes, con lo que se pierden los efectos favorables del debido respaldo político permanente. La institucionalidad en casi todos los procesos es intergubernamental y no se cuenta con las instituciones comunitarias que debieran orientar y apoyar política y técnicamente la integración en espacios de soberanías

compartidas. En una evaluación reciente de la Alianza del Pacífico, Juan Pablo Prado, José Briceño Ruiz y Thomas Legler concluyen:

Es preciso tener presente que los proyectos integradores en la región no pueden continuar sometiéndose de manera determinante a los cambiantes ciclos ideológicos y liderazgos individuales, dado que ello genera inestabilidad en su conducción y, a la postre, vulnerabilidad e incertidumbre en cuanto a su viabilidad en el largo plazo de tiempo.
(Prado *et al.*, 2022, p. 146)

En el caso del proceso andino, muestra que no es suficiente disponer de una variada estructura institucional como la del Sistema Andino de Integración (SAI), si no existe simultáneamente apoyo político permanente al más alto nivel, pues **sin apoyo político, ¡no avanza ni es realizable la integración!** Así lo plantea el integracionista chileno, Patricio Leiva, para quien “no ha existido la voluntad política para emprender un proyecto global latinoamericano para el conjunto de los latinoamericanos que conduzca a un proceso de verdadera integración regional” (Leiva, 2008, p. 12), y precisa más adelante:

Alcanzar un sólido proceso de integración, no significa solamente avanzar en los esquemas que se han venido aplicando en los últimos decenios, sino significa además aunar la voluntad política de los países para dar un salto adelante y emprender un proceso que comprometa a todos los países de América Latina y el Caribe en torno a un conjunto básico de compromiso que representen beneficios reales y equitativos para todos los países y transformen la integración de la región en un proceso irreversible y en una real palanca para el desarrollo de toda la región y su inserción internacional.
(Leiva, 2008, p. 30)

Es indispensable entonces recuperar el protagonismo de los propios presidentes en la orientación de los procesos de integración. **Sin voluntad política**

presidencial, ¡no hay ejecución ni se produce continuidad en la construcción de la integración! Una de las formas de esa voluntad política está constituida por los propios presidentes cuando asumen de manera regular la marcha de la integración y no ocasionalmente —o cuando conviene circunstancialmente—, pues anula el esfuerzo de construir objetivos integracionistas en común, con políticas permanentes de Estado y no temporales de cada Gobierno, de intereses regionales y no de intereses solo nacionales como plantea Noemí Mellado y María Luciana Alí: “El proceso y su funcionalidad pasa a depender de estas élites políticas gubernamentales y queda sujeto a transitorios consensos en el marco de los diversos intereses nacionales en juego y no de los regionales” (Mellado y Alí, 2010, p. 167).

El manejo intergubernamental que involucra a los presidentes ha sido llamado por Malamud (2008) “presidencialismo concentracionista”, “virtiendo las Cumbres presidenciales de foros deliberativos en ámbitos decisionales”, pero con “la inexistencia de un marco jurídico en el que los bloques regionales puedan anclar su desarrollo para evitar retrocesos” (Malamud, 2008, p. 158).

Seguimos considerando como una idea fundacional valedera la de la supranacionalidad en la institucionalidad de los procesos latinoamericanos de integración, pero las circunstancias favorables al intergubernamentalismo indicarían que no se puede considerar por ahora. Pero sí es al menos conveniente recuperar respaldo político permanente a nivel presidencial para que la integración latinoamericana funcione.

El caso de la Comunidad Andina y la importancia del apoyo político presidencial inicial

En el proceso subregional andino, de una etapa inicial de institucionalidad supranacional con decisiones de la Comisión obligatorias y de aplicación directa en los países miembros y prevalencia sobre normas internas que fueron contrarias, se fue pasando a una institucionalidad intergubernamental como la del Mercosur, donde lo acordado en el grupo debe ser aprobado por cada país para tener vigencia, lo cual limita el funcionamiento del proceso. Lamentablemente, se fue reduciendo la aceptación de funciones de

supranacionalidad del órgano técnico, mientras los Estados asumían cada vez más funciones en un intergubernamentalismo generalizado que se adaptaba mejor a los presidencialismos característicos de la gobernanza de América Latina.

Por haber sido yo mismo actor y testigo presencial de las reuniones presidenciales andinas en el período de relanzamiento del proceso en los años 1989-1991, me referiré a algunas de las situaciones derivadas de esos mandatos presidenciales y de otros en años siguientes, aplicables al conjunto de la integración latinoamericana.

El entonces presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, al posesionarse en su segundo período, propuso iniciar reuniones presidenciales semestrales para que, con apoyo político de alto nivel, el proceso andino concretara compromisos establecidos, pero aún no cumplidos, pues antes de realizar una apertura económica frente al mundo, era prioritario hacerla entre los miembros. Reunidos en Cartagena en mayo de 1989 con motivo de los 20 años del Grupo Andino, los presidentes⁴² acordaron solicitar al órgano técnico de la integración andina, la Junac, “la formulación de un diseño estratégico para la orientación del grupo, que con un alcance global, incluya políticas y acciones de corto, mediano y largo plazo, destinadas a fortalecer la integración regional y alcanzar los objetivos de la unidad latinoamericana” (Vieira-Posada, 1999, p. 38).

Hacía poco los países andinos habían diferido en 1987 varios de los compromisos de integración mediante el Protocolo de Quito ante el estancamiento económico sufrido en la década de 1980, luego de un inicio de grandes logros entre 1969 y 1972 que generaron una gran euforia en la región por la “puntualidad con la que se alcanzaban acuerdos y se tomaban decisiones en Lima, conforme al programa previamente establecido” (Puyana, 1983, p. 43).

Ante los cambios en el contexto internacional del proceso globalizador, los presidentes aprobaron en Reunión Presidencial en las islas Galápagos, en Ecuador (diciembre de 1989), el “Diseño estratégico para la orientación

42 El llamado *Manifiesto de Cartagena de Indias* fue aprobado por los presidentes Virgilio Barco de Colombia, Rodrigo Borja de Ecuador, Alan García del Perú, Carlos Andrés Pérez de Venezuela y el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

del Grupo Andino”, el cual se preparó en la Junac y gracias al cual se definió una hoja de ruta para que se lograra en pocos años avanzar lo no logrado en años anteriores (véase Junac, 1991; Comunidad Andina [CAN], 2002)⁴³.

El apoyo político presidencial permitió reiniciar la puesta en marcha del proceso subregional, al cual los presidentes le fueron haciendo seguimiento en encuentros presidenciales semestrales durante los años siguientes (Junac, 1991). En la primera reunión de presidentes en mayo de 1990, en Machu Picchu (Perú), se formalizó el Consejo Presidencial Andino como máximo responsable de la orientación política del proceso subregional. Luego de una segunda reunión del Consejo Presidencial Andino, en junio de 1990, se realizó una tercera reunión del Consejo Presidencial Andino en agosto de 1990, en la que se aprobó la “Declaración andina sobre la iniciativa para las Américas” (CAN, 2002).

En el IV Consejo Presidencial Andino celebrado en noviembre de 1990, en La Paz (Bolivia)⁴⁴, se decidió adelantar la realización de los compromisos de integración del “Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino” para el primer quinquenio de la década de 1990, con el objetivo de evitar quedarse cortos ante los cambios producidos en la escena internacional y, especialmente, en nuestro continente, frente a diferentes negociaciones de integración como el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas, la invitación a México para negociar su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América

43 El “Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino” fue aprobado en las islas Galápagos por los presidentes Jaime Paz Zamora de Bolivia, Virgilio Barco de Colombia, Rodrigo Borja de Ecuador, Alan García del Perú y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, luego de profundos debates realizados previamente en Guayaquil (Ecuador), en la Comisión del Acuerdo de Cartagena y en el Consejo Andino de Cancilleres. El documento había sido preparado por un equipo interdisciplinario de la Junac, en Lima (Perú), presidido por el venezolano Pedro Carmona Estanga. A este equipo de trabajo tuve la satisfacción de pertenecer como Jefe del Departamento de Comercio de la Junac.

44 A este Consejo Presidencial Andino asistieron los presidentes Jaime Paz Zamora de Bolivia, César Gaviria de Colombia, Rodrigo Borja de Ecuador, Alberto Fujimori de Perú y Carlos Andrés Pérez de Venezuela. Tuve la satisfacción de ser requerido para explicarles a presidentes y ministros el alcance de la profundización de los compromisos en materia de comercio.

del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), la invitación de Argentina y Brasil a Paraguay y Uruguay para crear el Mercosur y el relanzamiento de compromisos sobre integración por parte de países centroamericanos (Acta de La Paz, 1990; Vieira-Posada, 1999; CAN, 2002).

Luego del V Consejo Presidencial Andino en mayo de 1991, en Caracas (Venezuela), y del seguimiento de los compromisos adquiridos, se celebró uno de los más importantes encuentros de acuerdo con los mandatos establecidos: el VI Consejo Presidencial Andino, realizado en diciembre de 1991, en Cartagena (Colombia)⁴⁵. Este Consejo fue una muestra de cómo se consiguen resultados favorables para la integración cuando se cuenta con apoyo político, pues luego de no lograrse consenso en varios temas a nivel de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (compuesta de los ministros de Comercio Exterior), las discusiones se llevaron a nivel de los propios presidentes que, junto con los ministros de Comercio Exterior y de los cancilleres, realizaron un debate minucioso de las propuestas de la Junac —órgano técnico del proceso—, incluso al detalle de cuáles deberían ser los niveles del Arancel Externo Común (AEC) para poner en marcha la Unión Aduanera junto con la apertura del comercio intrarregional andino y la armonización de políticas macroeconómicas (Acta de Barahona, 1991; Junac, 1992; Vieira-Posada, 1999; CAN, 2002).

El aspecto favorable de discusión por los propios presidentes tiene como contraprestación que lo acordado tenga dificultades para ponerse en práctica al acelerar demasiado los tiempos y querer todo pronto. Esto sucedió con el Acta de Barahona acordada por los presidentes en Cartagena, en diciembre de 1991, en la que se adelantó el desmonte de la lista de excepciones en 3 años y la aplicación del AEC en 4 años, así como la eliminación de subsidios a las exportaciones para 1992, con lo cual se generó un exceso de voluntarismo político, como lo anotó un exmiembro de la Junta, el colombiano Jaime Salazar Montoya:

45 A este VI Consejo Presidencial en Cartagena asistieron los mismos presidentes del IV Consejo: Jaime Paz Zamora de Bolivia, César Gaviria de Colombia, Rodrigo Borja de Ecuador, Alberto Fujimori de Perú y Carlos Andrés Pérez de Venezuela.

Si bien es incontrovertible que no puede dejarse en manos de los especialistas la toma de decisiones que trascienden su ámbito, es tanto más cierto que los políticos no podrán nunca acertar si no han recibido una materia prima lo suficientemente modelada como para tomar decisiones basadas en fundamentos pragmáticos. (Salazar Montoya, 1988)

El buen resultado radica en un justo equilibrio entre propuestas de órganos técnicos con una mirada de los intereses generales de los países participantes y la decisión política de los presidentes en función de los intereses nacionales de los países.

Una muestra de lo que pueden ser los intereses distintos en una negociación de alto nivel se puede apreciar en la página 363 sobre la experiencia que viví personalmente el mismo mes de diciembre de 1991, en el intento frustrado de negociación del Arancel Externo Común (AEC) andino, realizado por la Comisión por mandato presidencial. En ese texto se recogen las diferentes posiciones de cada país miembro en la negociación respecto al grado de apertura y protección de su producción teniendo como base la propuesta técnica presentada por la Junac.

Sobre lo comentado en la página 363, se puede agregar que, por parálisis del proceso andino en los años siguientes, la unión aduanera andina nunca pudo ser implementada en la subregión. Refiriéndome a los resultados logrados con este apoyo político presidencial a la integración andina en estos 3 años: 1989, 1990 y 1991, expresé lo siguiente en 1999 a los 30 años del proceso:

En esos tres años, se sentaron las bases para conformar un espacio económico ampliado andino, fundamentado en una Zona de Libre Comercio que asegurara el libre intercambio de bienes entre los miembros; para estructurar una Unión Aduanera que brindara márgenes de preferencia uniformes en el espacio ampliado, al ofrecer unos mismos niveles de protección frente al mundo y facilitar la elaboración de una “*política comercial externa común*”, que diera poder negociador frente a un

Diferencias de las posiciones negociadoras de los países andinos sobre el arancel externo común (diciembre de 1991)

Las distintas posiciones surgidas en la reunión de Presidentes andinos en Cartagena fueron evidentes una vez más en la reunión de la Comisión celebrada en los últimos días del mes de diciembre de 1991, ante la existencia de concepciones y enfoques opuestos respecto al AEC. En el Perú, por ejemplo, había hecho carrera la posición del Ministerio de Economía y Finanzas, partidario del modelo chileno de un arancel “flat”, de que el arancel en tiempos de apertura económica ya no desempeña un papel importante ni desde el punto de vista fiscal, ni desde el punto de vista de instrumento económico asignador de recursos y que por lo tanto el AEC andino debiera corresponder a un arancel único, plano, posiblemente de un 15 por ciento, que no realizara distinciones entre sectores productivos. En el Ecuador, distintos sectores de la economía presionaban al gobierno para que profundizara el análisis al interior del país y definiera una posición acorde con distintas particularidades del sector productivo ecuatoriano, lo que le había impedido al gobierno disponer todavía de una posición definida. En Colombia y en Venezuela, los sectores privados se habían movilizado para plantear a sus gobiernos diferentes solicitudes tendientes a modificar el nivel de arancel que resultare asignado a determinados productos, considerando que se verían muy desprotegidos con los niveles propuestos. Bolivia ya no tenía problemas, pues en Cartagena los Presidentes andinos le habían autorizado para continuar con su estructura de dos niveles arancelarios de 5 y 10 por ciento.

En este contexto, se realizó la reunión de la Comisión los días 26 y 27 de diciembre en Santafé de Bogotá y después de dos días de reuniones, en que cada País Miembro expuso sus criterios, pasada la medianoche, hubo en mi concepto un momento histórico en que

se estuvo a punto de adoptar el AEC. Fue cuando el Perú, a través de su Ministro de Hacienda Carlos Boloña, señaló la disponibilidad de su país de modificar su política arancelaria vigente de solo dos niveles de arancel de 15 y 25 por ciento y su concepción teórica de un arancel único, para dar cabida a los mandatos presidenciales de poner en vigencia la Unión Aduanera. Para esto, el Perú aceptaría la estructura de cuatro niveles de 5, 10, 15 y 20 por ciento decidida en Cartagena, pero sobre la base de acoger la propuesta técnica de la Junta que repartía el AEC por grados de elaboración según los mandatos presidenciales, sin abrir debate sobre cambios en la estructura propuesta, pues esto conduciría —no se me olvidan las palabras del Ministro Boloña— a “abrir la Caja de Pandora”, con lo cual en meses no se habría decidido el AEC. Para reforzar su posición, manifestó que el gobierno del Perú no aceptaba presiones del sector privado, si bien él conocía qué movimientos querrían en el arancel varios exponentes del sector privado peruano allí presentes. Los casos puntuales que se justificara considerar, los podría contemplar la Comisión posteriormente.

Le llegó el turno a las demás delegaciones para exponer su punto de vista. De manera sucesiva, los titulares ante la Comisión por Colombia y Venezuela, los Ministros Juan Manuel Santos y Miguel Rodríguez Mendoza, acogieron favorablemente la posición peruana de intentar dejar aprobado el AEC sobre la estructura decidida por los Presidentes en Cartagena. Sin embargo, manifestaron su rechazo a la no consideración de algunos casos de modificación del nivel del arancel, puesto que no estaban de acuerdo con la posición peruana de no atender las peticiones de los sectores empresariales, ya que sus gobiernos sí concertaban con el sector privado. A este disentimiento, se agregó la intervención de la delegación del Ecuador, que manifestó no estar todavía en condiciones de pronunciarse sobre la aprobación de la asignación de los niveles del Arancel Externo Común.

Con esto se cerró la discusión y se perdió, a mi parecer, la oportunidad histórica de disponer del AEC desde fines de 1991. De haberse aceptado la propuesta peruana, la Unión Aduanera se habría iniciado el 1 de enero de 1992, el Perú se habría incorporado a compromisos de AEC desde esa fecha y los casos puntuales de empresas que se hubiesen visto perjudicadas por el nivel en que hubiera quedado su producto, se podrían haber analizado en posteriores sesiones de la Comisión. En cambio, sucedió lo predicho por el Ministro Boloña: se abrió la Caja de Pandora y los Países Miembros se desgastaron durante tres años, discutiendo cambios en los aranceles de diversos productos, por lo cual el mandato presidencial de un Arancel Externo Común para comienzos de 1992 solo se vino a cumplir en febrero de 1995, cuando entró en aplicación la Unión Aduanera Andina, pero sin el Perú que aún sigue como observador en este tema.

Fuente: tomado de Vieira-Posada (1999, pp. 182-184).

mundo globalizado pero regionalizado en bloques de diferente magnitud. Finalmente, para proceder a la armonización de diferentes instrumentos y políticas económicas que garantizaran al empresario un entorno transparente para el aprovechamiento del mercado ampliado andino, que pretendía ser un Mercado Común subregional, lo cual permitiría avanzar más adelante hacia la convergencia en una etapa más profunda de la integración latinoamericana. (Vieira-Posada, 1999, pp. 19-20)

Las reuniones del Consejo Presidencial Andino se vieron interrumpidas por circunstancias de orden político —estas también pueden influir negativamente—, como el cierre del congreso peruano por el presidente Alberto Fujimori, lo cual motivó el rompimiento de relaciones de Venezuela con

el Perú, o como el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú. El Consejo Presidencial solo se volvió a reunir 4 años después en 1995 en Quito (Ecuador). Como se puede apreciar, esto produjo una pérdida de ritmo hacia la instrumentalización de lo acordado e indica la importancia de haberse apersonado los propios presidentes de la orientación del proceso subregional entre 1989 y 1991.

En años siguientes, se continuaron realizando reuniones presidenciales en las cuales ya no participé, pero destaco ideas fundacionales valederas para la integración, al incluir concepciones integrales de desarrollo mediante etapas de una integración multidimensional, no limitada a lo económico comercial, sino con mandatos para una integración política y social.

En el VII Consejo Presidencial Andino celebrado en Quito (Ecuador), en septiembre de 1995, los presidentes reasumieron acordar pautas de orientación de la integración andina con la aprobación de un nuevo diseño estratégico que retomó algunos temas, como la armonización de políticas comerciales, monetarias, cambiarias y fiscales; la profundización del proceso, la proyección externa del grupo y el desarrollo de una agenda social para complementar la agenda comercial suficientemente considerada en consejos anteriores⁴⁶. En materia institucional, se acordó la conformación del Sistema Andino de Integración (SAI) a partir de 1997, con la agrupación de los distintos organismos de la integración andina; se incorporó al Consejo Presidencial Andino en la estructura institucional de la CAN⁴⁷ y

46 En el VII Consejo Presidencial de 1995, estuvieron los presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada de Bolivia, Ernesto Samper de Colombia, Sixto Durán Ballén de Ecuador, Alberto Fujimori del Perú y Rafael Caldera de Venezuela.

47 Los órganos y las instituciones, articulados en el Sistema Andino de Integración (SAI) como órganos de dirección y coordinación y organizaciones e instituciones comunitarias son: Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Parlamento Andino, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Fondo Latinoamericano de Reservas, Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue y Universidad Andina Simón Bolívar. Por otra parte, son instancias de participación de la sociedad civil: el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo ►

se estableció la dirección política del proceso en cabeza de los Presidentes, con la designación del Consejo Presidencial Andino como órgano máximo del SAI. Esta designación estaba en el nivel de los ministros de Industria y Comercio Exterior como titulares ante la Comisión (Acta de Quito, 1995; Vieira-Posada, 1999; CAN, 2002; Briceño Ruiz, 2007).

En marzo de 1996, se reunió el VIII Consejo Presidencial Andino en Trujillo (Perú)⁴⁸ (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1996; Vieira-Posada, 1999; CAN, 2002), en el cual se aprobó el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena que modificó el marco institucional con la creación de la Comunidad Andina (CAN). El paso de una junta independiente —la Junac—, con capacidad única de propuesta ante la Comisión desde la creación del Pacto Andino en 1969, hasta el Protocolo de Quito de 1987, con capacidad de propuesta compartida con los países, tuvo en la Secretaría General que reemplazó a la trilogía de la Junac una menor capacidad de proposición, convocatoria e implementación que la estructura institucional anterior, dando paso a un mayor grado de intergubernamentalismo.

En el IX Consejo Presidencial Andino celebrado en Sucre (Bolivia), en abril de 1997, se creó el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda, Bancos Centrales y Responsables de la Planeación Económica de la Comunidad Andina para la armonización de políticas macroeconómicas, fase importante de transparencia en el aprovechamiento del mercado subregional (Acta de Sucre, 1997; Vieira-Posada, 1999; CAN, 2002). Pero, en un tema tan necesario, no se pudo avanzar mayormente en los años siguientes ante el retiro de Venezuela y la polarización política de los diferentes Gobiernos.

◀ Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (Comunidad Andina, 2024).

48 A este Consejo Presidencial Andino asistieron los mismos del VII Consejo, con excepción de Venezuela que fue reemplazado por Miguel Angel Burelli, representante personal del presidente Caldera.

Valga resaltar que, en mayo de 1999, el XI Consejo Presidencial Andino estableció en el Acta de Cartagena⁴⁹ los siguientes mandatos que mostraban interés político en continuar desarrollando una integración andina multidimensional y avanzar hacia un mercado común:

Ratificamos nuestra firme decisión de profundizar el proyecto comunitario andino e impulsarlo hacia etapas superiores de integración política, económica, social y cultural. El futuro de nuestros esfuerzos deberá también contribuir a la formación de un espacio económico regional que fortalezca el proceso de integración de América Latina y facilite el establecimiento de una Zona de Libre Comercio Hemisférica.

Decidimos que, en el próximo lustro, las tareas prioritarias para profundizar nuestra integración serán el establecimiento de un Mercado Común, la instrumentación de una Política Exterior Común, el desarrollo de una Agenda Social, la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, la definición y ejecución de políticas de Desarrollo Sostenible y fortalecimiento Institucional.

Nos fijamos como propósito el establecimiento del Mercado Común Andino en el año 2005, creando las condiciones para que a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de servicios, de capitales y de personas en la subregión. (Acta de Cartagena, 1999; véase también CAN, 2002; Briceño Ruiz, 2007; las cursivas son mías)

Luego de haber conformado una zona de libre comercio e intentado establecer una unión aduanera, así como de haber iniciado la armonización de algunas políticas de comercio exterior, los presidentes de la Comunidad Andina, con participación del presidente Hugo Chávez Frías, a los 30 años del proceso, tomaban la decisión política de establecer fecha precisa para

49 A este Consejo Presidencial Andino asistieron Hugo Banzer de Bolivia, Andrés Pastrana de Colombia, Jamil Mahuad de Ecuador, Hugo Chávez de Venezuela y Víctor Joy Way, representante personal del Presidente del Perú.

alcanzar la fase más avanzada de mercado común. Lamentablemente, esta etapa no ha sido implementada plenamente hoy día.

En años siguientes, durante la década del 2000, se complementaron dispositivos de integración comercial y económica con dispositivos de integración política y social. En junio de 2001, en el XIII Consejo Presidencial Andino celebrado en Valencia (Venezuela), se aprobó el Acta de Carabobo sobre temas como: 1) elaboración de una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, con el objetivo de una zona andina de paz; 2) la adopción de medidas de cooperación judicial y policial; 3) las acciones para un Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos conexos; 4) la formulación de la Carta Andina sobre Derechos Humanos; 5) la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social; 6) la definición de una Estrategia Regional de Biodiversidad; 7) el avance hacia la liberalización de los servicios; 8) la adopción de una Política Agrícola Común y 9) el seguimiento a metas de inflación anual, déficits fiscales y límite de deuda pública interna y externa como inicio de una conveniente armonización de políticas macroeconómicas (Acta de Carabobo, 2001; CAN, 2002).

Finalmente, en junio de 2003, en el XIV Consejo Presidencial Andino realizado en Quirama (Colombia), las directrices del Acta o Declaración de Quirama cubrieron diferentes dimensiones de la integración. Según el Acta de Quirama (2003), en la dimensión política, se encuentran:

- La configuración de una agenda de gobernabilidad
- La elaboración de propuesta sobre una Política de Seguridad Común Andina
- El Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras
- El programa de ejecución de la Carta Andina de Promoción y Protección de Derechos Humanos
- El plan operativo del Comité Ejecutivo del Plan Andino de Lucha contra las Drogas
- La adopción del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción
- El establecimiento de una Política de Seguridad Alimentaria Subregional.

En la dimensión social y cultural, se encuentran:

- El Plan Integrado de Desarrollo Social (aprobado por Decisión 601/2004)
- La reglamentación de decisiones sobre migración laboral, seguridad social, salud en el trabajo
- El reconocimiento de Licencias y Títulos Profesionales
- Las mesas para participación de los indígenas y los consumidores
- El mejoramiento de la educación y respeto de la diversidad cultural
- La adhesión a la Convención Internacional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial
- La creación de una Comisión Andina de Inversión en Salud como estrategia conjunta en el desarrollo del sector salud.

¡Esto es una integración multidimensional! No solamente economicista y comercial. Los mandatos presidenciales del XIII y XIV Consejos Presidenciales de Carabobo y de Quirama, a comienzos del siglo XXI, complementan los de la década de 1990 y evidencian que la integración andina estableció los temas que había que desarrollar para avanzar también en una integración política, social y cultural. Estos mandatos son plenamente valederos en un proceso integral y multidimensional, y continúan siendo ideas fundacionales para tener en cuenta en cualquier proceso latinoamericano de integración.

La descripción de esta experiencia evidencia cómo las reuniones en consejo presidencial permiten contar con apoyo político al más alto nivel e involucramiento directo de los mandatarios en las problemáticas de la integración, pero presenta limitaciones por las dificultades en su implementación, al no contar ya con delegación de funciones en un órgano técnico, mientras aumenta el presidencialismo con políticas temporales de gobierno, en lugar de contar con políticas permanentes de Estado. Giacalone (2010) hace el siguiente pronunciamiento sobre resultados del Consejo Presidencial Andino (CPA):

En el CPA encontramos capacidad para formular políticas, pero no siempre para implementarlas, lo cual indica que, al menos en materia de gobernabilidad regional, su contribución no es suficiente.

Aunque sus reuniones han servido para reafirmar valores compartidos, como la democracia, precisar su concepto y tomar decisiones con rapidez, también han exacerbado el presidencialismo, con resultados negativos para la institucionalidad, ya que el manejo directo de las relaciones internacionales por el ejecutivo impulsa diplomacias de gobiernos y no, de Estados. Tampoco el contacto directo entre los líderes de sus gobiernos parece promover la cooperación entre ellos, antes que el conflicto. (pp. 229-230)

Esta exacerbación de presidencialismo se manifestó en el comportamiento del entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías, quien en 2006 justificaría su retiro de la Comunidad Andina con el argumento de que el proceso solo se ocupaba de la integración comercial, cuando él mismo participó en la discusión y aprobación de los mandatos para desarrollar lo político y lo social en las cumbres presidenciales andinas entre 1999 y 2006 cuando se retiró. Esto no es más que una equivocación histórica del populismo caudillista al interrumpir y cortar años de esfuerzo y logros integracionistas, en los que Colombia y Venezuela estaban logrando por primera vez modificar la matriz exportadora hacia bienes elaborados, en lugar del intercambio de *commodities*.

En el Mercosur, proceso de más reciente creación a comienzos de los años noventa, los temas trabajados han sido igualmente muy amplios, cubriendo tanto aspectos económicos y comerciales, como políticos y sociales. En el aspecto de apoyo político de alto nivel, de acuerdo con el artículo 11 del Tratado de Asunción, las Cumbres de Presidentes no se encuentran previstas en su estructura institucional y se realizan en el marco de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Mercado Común (CMC), que se reúne al menos una vez al año con la participación de los presidentes. Una evaluación de resultados de las Cumbres de Presidentes del Mercosur fue hecha por Mellado (2010), en los siguientes términos:

Los Comunicados y Declaraciones emanados de las Cumbres Presidenciales exhiben una naturaleza retórica y declarativa de ideas fuerza que en el transcurso de la evolución del proceso algunas veces se ampliaron, desde el punto de vista conceptual, en orden a los

nuevos acontecimientos que afrontaron como a la terminología utilizada en los diversos organismos internacionales. Sin embargo, aparecen ciertos temas transversales tales como la importancia y la prioridad que posee la dimensión política y social de la integración, el reconocimiento del compromiso democrático, el tema de la paz y el desarme, en particular de armas de destrucción masiva, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Si bien las Reuniones de Jefes de Estado implican un mayor compromiso político por parte de los gobiernos para el avance del proceso de integración, ello no se ve reflejado en la estructura institucional del Mercosur que tiene una tendencia hacia la proliferación acumulativa de instituciones que en última instancia dependen de las decisiones de los funcionarios gubernamentales de turno. [...] Se les reconoce capacidad de formular políticas e incluso se han incorporado a los ordenamientos jurídicos del Mercosur y creado organismo, no obstante, existe un bajo nivel de articulación efectiva en términos de implementación. [...] En consecuencia, es posible afirmar que la contribución de las Cumbres a la gobernabilidad en el ámbito del Mercosur ha sido más retórica que real. (pp. 183, 184 y 185)

Se evidencia que, en la integración latinoamericana, se avanzó hacia el establecimiento de mandatos tendientes a lograr una integración multidimensional, pero no se contó con un apoyo político continuado y suficiente para lograr resultados. Se reafirma que el apoyo político presidencial es una idea valedera y necesaria en la construcción de la integración latinoamericana y que debe tener carácter permanente⁵⁰, pues el problema con la experiencia de la CAN —y, en general, con los procesos de integración en América

50 En el caso de la CAN, durante 31 años, entre 1990 y 2021, el Consejo Presidencial Andino se ha reunido 21 veces. Se reunió irregularmente en 2001, 2003, 2005, 2007 y 2011. No se reunió entre 1991 y 1995 y, peor aún, no hubo ninguna reunión entre 2011 y 2019. Así, sin apoyo político formal durante años, es muy difícil que un proceso de integración logre sus objetivos.

Latina— es que no logran contar con apoyo político sostenido y duradero, sino en momentos coyunturales.

Para concluir este capítulo, la idea fundacional es la necesidad de un apoyo político permanente y no ocasional a los compromisos de los procesos de integración por parte de los mismos presidentes, considerando reformas que permitan una institucionalidad mínima y apoyo tecnocrático para el desarrollo y seguimiento de los compromisos.

Capítulo 7

Cambios en el proceso globalizador, la pandemia y el nuevo entorno mundial

Las últimas etapas de regionalismo se han desarrollado dentro de fases y contextos de globalización diferentes, influenciadas por los cambios en el entorno mundial tanto en aspectos económicos como políticos. En el siglo XX, el *regionalismo cerrado o desarrollista* tuvo ocurrencia en épocas de un entorno proteccionista en un contexto de Guerra Fría debido a la competencia entre el sistema socialista —liderado por la Unión Soviética— y el sistema capitalista —liderado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón—. En cambio, el *regionalismo abierto o liberal* encontró su espacio al desaparecer la Unión Soviética y los Gobiernos socialistas de Europa Oriental, los cuales se acomodaron al sistema capitalista, así como por dificultades para continuar con los costos que asumían los Estados en un nuevo entorno de competitividad (Küng, 1999)⁵¹, caracterizándose por el incremento de tratados de libre comercio a nivel mundial, enmarcados en los principios del Consenso de Washington (Giacalone, 1999; Moncayo, 2009; Sanahuja, 2010, 2016; Rodríguez, 2006; Vieira-Posada, 2016).

En el siglo XXI, otras formas de regionalismo como el *postliberal o poshegemónico* se desarrollaron en la primera década del proceso globalizador,

51 Hans Küng da el ejemplo de Suecia que era prototipo del modelo, en el que el freno en el crecimiento económico se vio contrastado por mayores gastos del Estado, ausentismo laboral, jubilación anticipada y envejecimiento de la población (Küng, 1999). Todo esto hizo imposible continuar con el mismo modelo de Estado de bienestar y obligaron a acomodarse al modelo de apertura.

gracias a una mayor soberanía de los Estados, al desplazamiento de temas comerciales y económicos en los acuerdos de integración, al renovado interés en la agenda del desarrollo y al surgimiento del liderazgo de China y su presencia en América Latina. Lo que parecía, a finales del siglo XX, que iba a ser un mundo unipolar liderado por la economía estadounidense, cambió ante el fortalecimiento de la Unión Europea y las reformas adelantadas por Deng Xiaoping en China que le permitieron alcanzar niveles de desarrollo para convertirse en el país en condiciones de disputar el liderazgo mundial a Estados Unidos (Riggiorzi y Tussie, 2012; Serbín, 2013; Giacalone, 2016b; CIDOB, 2023; Morillas, 2023).

Aparecieron igualmente nuevos centros de poder de naciones emergentes, como los integrantes del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o países como Corea del Sur, Turquía, Irán, Indonesia, Singapur, Arabia Saudí, México, entre otros, que reconfiguraron el orden mundial y facilitaron un reposicionamiento de bloques de alcance regional que podrían beneficiar un mayor desarrollo de la integración en espacios territoriales regionales (Vieira-Posada, 2012, 2016; Giacalone, 2016b). La vinculación económica y política a través de la integración en el proceso globalizador es reiterada por el profesor Raúl Bernal-Meza: “En un mundo global, el rol que desempeñan la política exterior, el regionalismo y la integración es clave para una inserción exitosa en lo económico y, pacífica, solidaria y multilateral en lo político” (Bernal-Meza, 2018, p. 32).

De la segunda década del siglo XXI en adelante, el proceso globalizador ha estado influenciado por complejos acontecimientos geopolíticos y geoeconómicos en el orden mundial que han producido cambios radicales en el comportamiento de los países y en el papel de los organismos internacionales, así como de las reglas multilaterales; todo esto ha afectado y seguirá afectando el desarrollo de los procesos de integración durante varios años. Las crisis financieras heredadas de la década anterior —en particular, la producida en 2008—, el impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020 en las condiciones de vida de las personas y en el desarrollo de los países, la desestabilización del orden mundial por conflictos como la invasión de Rusia a Ucrania, la nueva guerra entre Israel y Palestina luego del ataque de Hamás a territorio israelí y la invasión de la franja de Gaza por Israel o

la amenaza de invasión de China a Taiwán, sumados a la disminución de los regímenes democráticos por el aumento del autoritarismo y la generalización de populismos en muchos de los nuevos Gobiernos han alterado las condiciones del actual proceso globalizador debido a la presencia de numerosos altibajos en años recientes (Vieira-Posada, 2021a, 2021b; CIDOB, 2023; Morillas, 2023).

Con respecto a Latinoamérica, puntualmente, el populismo y la ideologización de la integración frente a los cambios de regionalismo, al pretender realizar la integración económico-comercial o la político-social, han llevado a la parálisis de los procesos. Esto se ha agravado, además, por las consecuencias de recesión económica generadas por la pandemia de COVID-19, por que, ante cambios de tendencia política, cohabiten regionalismo abierto o liberal con regionalismo posliberal o poshegemónico, lo cual ocasiona mayor polarización, y por que no se ha logrado la construcción de una integración multidimensional como se necesita para una adecuada inserción en el proceso globalizador (Vieira-Posada, 2021a, 2021b).

El hecho es que la integración latinoamericana deberá incorporar en sus futuras actividades nuevos aspectos y temas del proceso globalizador como: 1) impactar el empleo y las condiciones productivas con los nuevos desarrollos tecnológicos, 2) trabajar conjuntamente en las medidas pertinentes que detengan los efectos negativos del cambio climático, 3) modificar la variable exportadora de energías fósiles de varios de los países, 4) actuar solidaria y consensuadamente frente a los desplazamientos migratorios masivos, 5) acordar dispositivos de seguridad digital ante el impacto perjudicial de informaciones falsas, 6) promover nuevas formas de comercio electrónico y financiamiento o 7) aprovechar nuevas condiciones de proximidad regional en las cadenas globales de valor. También deberá incorporar en sus actividades temas políticos como el respeto de principios democráticos en el funcionamiento de los procesos de integración, según ha sido analizado y acordado en foros académicos como los congresos y eventos del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale) en su “Plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia” (Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa [Gridale], 2021).

En este capítulo se verá el inicio, la evolución y las características de la fase actual del proceso globalizador, su realización en el sector financiero antes que en el productivo y los ajustes ante los efectos de crisis financieras internacionales, los cambios en el contexto económico y los efectos y cambios por la pandemia de COVID-19 que llevaron a nuevas situaciones de las cadenas globales de valor aprovechables por la integración, así como los ajustes en el proceso globalizador, los cambios ocasionados en el contexto geopolítico mundial y los retos de los objetivos de desarrollo sostenible.

Evolución y características del proceso de globalización

La etapa de regionalismo abierto o regionalismo liberal, desarrollado a partir de la década de 1990, modificó la etapa anterior de regionalismo cerrado o desarrollista y generó profundos cambios y ajustes en los procesos de integración latinoamericana, al inducirlos a un relacionamiento abierto con el resto del mundo, fundamentado en la apertura de la economía mundial soportada en el desarrollo de un proceso globalizador. Posteriormente, se han presentado tanto formas de regionalismo posliberal como de regionalismo abierto; formas de regionalismo posliberal que han priorizado más aspectos políticos y sociales de la integración que aspectos económicos y comerciales de la apertura, y formas de regionalismo abierto en que la idea fundacional por tener en cuenta es que las acciones de relanzamiento de la integración deberán considerar el contexto de interdependencia característica del planeta ante profundos cambios y avances tecnológicos que ocasionarán importantes ajustes en el funcionamiento de los procesos de integración.

El actual proceso globalizador es el tercero en la historia mundial —con etapas previas entre los siglos xv y xix⁵²— y se inició a finales de la década de 1980 (Ferrer, 1996; Fazio, 2002), en momentos en que los avances

52 La estructuración de un primer orden económico mundial en el siglo xv es corroborada por el argentino Aldo Ferrer quien afirma: “Tiene exactamente una antigüedad de cinco siglos. Comienza en la última década del siglo xv. Entonces, por primera vez en la historia, se verificaron simultáneamente dos condiciones: el aumento de la productividad del trabajo y un orden mundial global” (Ferrer, 1996, p. 1).

tecnológicos en el mundo industrializado lograban gran desarrollo, pero implicaban a su vez para las empresas que los altos costos de inversión en investigación e innovación permanente —indispensables para seguir en la competencia tecnológica— fueran difícilmente recuperables en la limitación de los mercados internos, mientras resultaba más conveniente reemplazar el modelo económico protecciónista vigente por un modelo de apertura de la economía mundial que permitiera la deslocalización productiva a través del planeta con la consiguiente disminución de costos (Strange, 1998). La internacionalista británica Susan Strange lo describe así:

Todos estos y muchos otros avances de la ciencia y de la tecnología han implicado aumentos en los costos de capital, en la investigación y el desarrollo de nuevos productos y procesos, y luego en la instalación de los medios para distribuirlos al mercado. El capital agregado para inversión, combinado con la disminución de la vida del producto (o del proceso) en el mercado significó que, en negocio tras negocio, las ventas que podían ser hechas en la economía nacional, dentro de las fronteras territoriales del Estado, no iban a ser suficientes para amortizar la deuda de capital antes de que el producto o el proceso fuera rebasado por el cambio tecnológico acelerado. (Strange, citada en Nasi, 1998, pp. 150-151)

Se sustituye entonces el modelo económico de Estado de bienestar, conocido como “modelo keynesiano” —desarrollado por Lord John Maynard Keynes, vigente desde mediados del siglo XX y aplicado por el mundo desarrollado en Europa y en Estados Unidos mediante el *new deal* del presidente Franklin Delano Roosevelt— por un modelo neoliberal de apertura económica, basado en las libertades económicas y políticas de pensadores del neoliberalismo como el austriaco Friedrich August von Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2006) de la escuela monetarista de Chicago⁵³.

53 Hay que tener en cuenta que el pensamiento keynesiano estuvo y sigue representado en la actualidad por distintas escuelas, como lo señalan Eatwell *et al.* (1987): “Por el lado keynesiano se desarrollaron diversas escuelas que ayudaron a la ►

Von Hayek y Friedman encontraron la oportunidad de reemplazar el papel del Estado del modelo keynesiano por un modelo de apertura basado en las fuerzas del mercado de libre oferta y demanda con la llegada de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en la década de 1980 (Anderson, 2001) y la generalización del nuevo modelo por todo el mundo, a partir de la década de 1990, según principios recopilados por el investigador John Williamson del Institute for International Economics, en el denominado Consenso de Washington. Fue un decálogo sobre disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma impositiva, liberalización financiera, tipo de cambio unificado competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y derechos de propiedad (Williamson, 1990) y llevó a ajustar los tratados de integración a la realidad de una competencia abierta a través del planeta y a negociar tratados comerciales con otras regiones adicionales a la latinoamericana. Su aplicación se volvió una exigencia para todos los países por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero recibió ajustes posteriores del Posconsenso de Washington, ante los inequitativos resultados obtenidos en la distribución de la riqueza (Vieira-Posada, 2012, 2014, 2016).

El actual proceso globalizador en sus fases iniciales no fue un proceso uniforme ni lineal por no llegarle a parte importante de la población y occasionó

◀ consolidación de la teoría macroeconómica, como la de los prekeynesianos de Gunnar Myrdal o Bertil Ohlin; la propia escuela keynesiana de John Maynard Keynes y sus nociones de demanda agregada y gasto presupuestario del Estado, donde junto con Keynes sobresalieron John Hicks, Evsey Domar o James Meade entre otros; el neokeynesianismo que buscó aproximaciones entre neoclásicos y keynesianos con el liderazgo de Paul Samuelson y contó con la participación de Jan Tinbergen, quien identificó la variable integración como variable independiente o del Premio Nobel de Economía James Tobin, que propuso una tasa impositiva a los capitales especulativos; y, el poskeynesianismo dado entre la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI en pleno auge de la actual globalización contemporánea y con exponentes muy destacados y reconocidos como Paul Krugman, Jeffrey Sachs, Stanley Fischer y Joseph Stiglitz" (citado en Vieira-Posada, 2014, p. 117).

situaciones y efectos distintos a través del planeta, como lo comentan los académicos británicos David Held y Anthony McGrew:

Dado que una proporción sustancial de la población mundial está ampliamente excluida de los beneficios de la globalización, esta resulta ser un proceso profundamente divisivo y, en consecuencia, vigorosamente disputado. La irregularidad de la globalización impide que sea un proceso universal que se experimenta de forma uniforme en todo el planeta. (Held y McGrew, 2003, p. 13)

Por su parte, el profesor chileno Hugo Fazio reafirma esta característica del proceso globalizador: “La globalización no es un proceso lineal, sino que está sacudido por momentos de intensificación y otros de desaceleración de las tendencias globalizadoras” (Fazio, 2002, p. 42). Esta falta de linealidad es expresada también por David Held:

Ahora parece claro que vivimos en un mundo no lineal en el que las causas y los efectos están inextricablemente entrelazados y se ubican en la base de las tendencias centrales de patrones contradictorios y de retroalimentación, desarrollos anómalos y equilibrios puntuados. (Held, 1995, p. 115)

En otras de sus obras, Fazio (2003) considera que “la globalización no solo carece de centro, sino que además no tiene engranajes sólidamente eslabonados, obedece a causalidades múltiples y sus efectos son diferenciados” (p. 68) y agrega unos años después: “[...] es en el fondo, un sistema complejo de relaciones en el cual las sociedades se encuentran imbricadas, donde todos los componentes interactúan y se reajustan continuamente” (Fazio, 2008, p. 10). Por ello, los distintos momentos vividos en estas tres décadas —unos de aceleración y otros de freno del proceso globalizador— han impactado en el funcionamiento de los procesos de integración y deberán seguir siendo considerados en las próximas etapas.

Para Held y McGrew (2003): “No ha existido ninguna interpretación concreta de la globalización que haya alcanzado la condición de ortodoxia en los

círculos académicos. Al contrario, hay teorías contrapuestas que pugnan por la supremacía” (p. 14). Dentro de las definiciones y los posicionamientos tan diversos ante la globalización, algunas definiciones caracterizan adecuadamente el proceso, como la del británico Anthony Giddens, para quien: “La globalización puede definirse como la intensificación de relaciones sociales planetarias, que aproximan a tal punto los lugares distantes que los sucesos locales sufren la influencia de eventos que ocurren a miles de kilómetros de distancia y viceversa” (Giddens, 1994, p. 70).

El paso a la existencia de una sociedad planetaria es corroborada por el internacionalista español Celestino del Arenal:

[...] la universalización y globalización de la sociedad internacional, a través de un proceso mediante el cual se ha pasado de un mundo de sociedades internacionales particulares o regionales, más o menos aisladas o en contacto entre sí, a un mundo en el que se puede afirmar la existencia, por primera vez en la historia, de una sociedad internacional universal o planetaria. (Del Arenal, 1994, p. 16)

La entremezcla entre Estados y actores transnacionales es planteada por uno de los primeros estudiosos del proceso globalizador, el alemán Ulrich Beck, para quien “la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998, p. 29). Por su parte, el filósofo cubano Pablo Guadarrama hace los siguientes aportes conceptuales en dos de sus obras. En una, considera:

La globalización no es buena ni mala por naturaleza propia. Ella forma parte de los procesos inherentes a la evolución socioeconómica, política y cultural que exige al hombre romper los estrechos marcos de su terruño y permanentemente trascender hacia esferas más amplias de comunicación e intercambio. (Guadarrama, 2003-2007, p. 21)

Mientras, en otra de sus obras recientes, plantea:

La globalización es un fenómeno de naturaleza eminentemente económica, política y social, pero también cultural e ideológica, que tiene sus raíces profundas en el necesario proceso de internacionalización de las relaciones capitalistas en el mundo contemporáneo, especialmente en la segunda mitad del siglo xx. (Guadarrama, 2021, p. 357)

Por su parte, para los profesores Raúl Bernal-Meza y Gustavo Alberto Masera:

El proceso de globalización/mundialización es un fenómeno amplio y complejo, no consolidado, que identifica y expresa la intensificación de flujos portadores en espacio y tiempo, de nuevas formas de pensar, de producción, de vinculación y de relación; proceso que, sin ser nuevo en la historia, se ha profundizado y acelerado, durante los años recientes, en especial en los aspectos financieros. (Bernal-Meza y Masera, 2008, p. 7)

Los efectos en los mercados, la democracia, las comunicaciones y la cultura como áreas en las cuales se da el proceso globalizador fueron recogidos por el chileno José Joaquín Brunner:

La globalización se puede identificar por [...] cuatro fenómenos interrelacionados: i. la universalización de los mercados y el avance del capitalismo postindustrial; ii. La difusión del modelo democrático como forma ideal de organización de la *polis*; iii. La revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información y iv. La creación de un clima cultural de época, usualmente llamado de la posmodernidad. (Brunner, 1998, p. 27)

Hay acuerdo total en que se trata de un proceso desarrollado en distintos momentos de la historia de la humanidad, cuando grandes transformaciones tecnológicas crean condiciones muy diferentes en las condiciones de vida

y en el relacionamiento mundial. Refiriéndose a estos períodos históricos, el geógrafo francés Olivier Dollfus considera que “son la consecuencia de procesos de difusiones de inventos, de sistemas tecnológicos cada vez más competitivos, de cambios de comportamientos, a veces de competiciones, procesos puestos en obra por poblaciones y sus sociedades en un momento de su historia” (Dollfus, 2001, p. 22). Hay claras diferencias entre los primeros procesos globalizadores de los siglos xv y xix, de interacciones más simples, y el actual proceso globalizador, de múltiples sistemas en interacción, como lo expresa Held (1995):

Mientras que en el siglo XVIII y XIX las rutas de comercio, así como los imperios, ataban a las poblaciones distantes por medio de redes bastante sencillas de interacción, el orden global contemporáneo se define por sus sistemas múltiples de transacción y coordinación que vinculan a los pueblos, comunidades y sociedades en formas altamente complejas y que, dada la naturaleza de las comunicaciones modernas, virtualmente acaban con los límites territoriales como barreras a las actividades y las relaciones socioeconómicas, creando así nuevas incertidumbres políticas. (p. 101)

Sobre la magnitud de las transformaciones, el internacionalista James Rosenau comentó que el impacto de los cambios tecnológicos era tal, que hacía obsoletas muchas de las teorías hasta entonces existentes que eran convenientes de renovar, pues “la vida global puede haber entrado en un período de turbulencia como no se ha conocido en trescientos años” (Rosenau, 1990, p. 5). En esta medida, es un proceso que avanza y se frena, que tiene momentos de auge y momentos de parálisis, pero que difícilmente desaparece, pues se vuelve imposible anular los cambios tecnológicos ocurridos y regresar a situaciones del pasado, ante nuevas condiciones y estilos de vida de la humanidad (Vieira-Posada, 2012). Es más bien un proceso ajustable y perfeccionable, en lo cual pueden tener incidencia los procesos de integración con sus medidas grupales y consensuadas.

En síntesis, tal como ocurrió en las dos fases anteriores de globalización en los siglos xv y xix, la actual etapa de globalización está soportada en

grandes avances tecnológicos y en el surgimiento de nuevas tecnologías que han implicado no solo la tercera, sino la cuarta revolución industrial, en muy corto tiempo, iniciando con el surgimiento de Internet que interconectó el mundo, siguiendo con la revolución de los microprocesadores que posibilitaron el computador personal, pasando por el desarrollo público y privado de la industria aeroespacial, la miniaturización de la nanotecnología y la biogenética que ha permitido llegar al origen de la materia y al origen de la vida, la robotización industrial y el acompañamiento de los seres humanos, la masificación de drones tanto en actividades útiles como en operaciones militares, el Internet de las cosas, la impresión 3D en tercera dimensión, el *blockchain* y la *big data* en el manejo de volúmenes de información, hasta llegar a la computación cuántica que aumentará la comunicación en niveles no vistos y la inteligencia artificial que podría llegar a sustituir la capacidad biológica del ser humano (Sampedro, 2009; Serena Domingo, 2010; Kaku, 2011; Kurzweil, 2012; Vieira-Posada, 2012, 2016).

Globalización en el sector financiero antes que productivo y ajustes por efectos de las crisis financieras

El proceso globalizador se desarrolló primero en el sector financiero antes que en el sector productivo, al resultar “más fácil organizar el libre movimiento del capital que sustituir modelos protecciónistas del sector productivo vigentes durante el modelo keynesiano” (Vieira-Posada, 2016, p. 29). Esto tuvo serias consecuencias al comenzar a medir resultados, pues antes de consolidarse el escenario de economía mundial abierta e interdependiente de deslocalizaciones productivas a través del planeta y desarrollo de negocios en una economía de mercado neoliberal, aparecieron las recurrentes crisis financieras del capitalismo (Vieira-Posada, 2014, 2016). Estas impactaron negativamente, no solo a los países donde se originaron, sino al mundo globalizado, donde los efectos trascendieron a todo el planeta debido a la interconexión. La economía internacional fue influenciada por los flujos de inversión de capital en que los mercados financieros globales ejercían tremenda influencia en las condiciones económicas (Soros, 1999).

El uruguayo Octavio Rodríguez analiza cómo, en la década de 1990

los capitales se orientan hacia una mayor variedad de destinos, e incluyen, por ejemplo, las inversiones de cartera, los préstamos bancarios de corto y de mediano plazo y los depósitos a plazos reducidos. Aún más, las nuevas orientaciones que en general son de corto plazo o líquidas, pasan a constituir una elevada proporción de la oferta global de financiamiento externo. Es así como, paradójicamente, una composición más diversificada de este financiamiento trae consigo la presencia de flujos, sujetos a cambios de expectativas y en conexión con ello, a una notoria volatilidad. (Rodríguez, 2006, p. 433)

Celso Furtado hizo referencia a que la internacionalización de los mercados financieros incide en la declinación de la gobernabilidad de las economías de mayor peso relativo y precisó el caso de Estados Unidos con su impacto en la economía mundial:

El enorme desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos es una suerte de huida al futuro, en búsqueda de ajustarse a esa globalización y se traduce en la transferencia a ese país de parte considerable del ahorro disponible para inversión en el resto del mundo, incluidos los países más pobres.

(Furtado, 1999, p. 37)

La supresión en 1973 por Estados Unidos del sistema *patrón oro* de paridad en la convertibilidad de las monedas frente al oro y el dólar que aseguraba estabilidad financiera mundial, así como el paso al libre movimiento del capital con intercambio de monedas y títulos valores mediante la interconexión planetaria de Internet, contribuyó para que, al generalizarse el proceso globalizador desde finales de los años ochenta, fuera el libre movimiento de capital —antes que el de mercancías— el cual se implementara. Esto dio origen a que se hablara de un casino mundial de capitales golondrina y de volátiles especulaciones que condujeron a crisis financieras en diversos lugares (Strange, 2001; De Rivero, 2003). El diplomático peruano Oswaldo De Rivero se refiere a un casino global de “imaginativos juegos especulativos financieros, alimentados por inversionistas, fondos mutuos, operaciones de

bolsa, divisas, bonos o créditos" (De Rivero, 2003, p. 104), donde circulan anualmente trillones de dólares. Así se refiere el teólogo Hans Küng ante esta situación:

[...] nuevos *global players* financieros [...] que actúan "controlados" casi únicamente por el mercado, y son corresponsables de las peligrosas "neurosis bursátiles" y de las turbulencias monetarias que a duras penas son capaces de controlar las bancas nacionales en su calidad de garantes del sistema monetario internacional. (Küng, 1999, p. 175)

Fue una globalización financiera soportada en transformaciones tecnológicas de diferentes aspectos, como la comunicación, el procesamiento y la transmisión de información; transformaciones que facilitaron la incorporación de nuevos productos financieros más sofisticados (Fazio, 2002). Las crisis financieras se volvieron recurrentes en la década de 1990 en diferentes lugares del planeta: 1) la "crisis del tequila" en México en 1994, que afectó a Argentina por efecto contagio; 2) la crisis de países de Asia Pacífico en 1997 —Indonesia, Tailandia, Malasia y Corea del Sur—, afectando a Japón en su crecimiento y al conjunto de la economía mundial; 3) la crisis de Rusia en 1998 durante la transición del socialismo al capitalismo, con una liberación salvaje de precios en medio de escándalos por corrupción y enriquecimientos rápidos; 4) la crisis de Brasil en 1999 por su déficit fiscal y luego la de Argentina en 2002, por sobreendeudamiento externo que llevó a suspender los pagos de sus obligaciones financieras internacionales; 5) la crisis de Turquía; 6) la crisis de México en 2004; hasta 7) la originada en Estados Unidos en 2008, que fue la de mayor impacto negativo a nivel mundial por sus efectos en países tan diversos como Islandia, Irlanda, Grecia, Portugal, entre otros (Krugman *et al.*, 2008; Vieira-Posada, 2014). Yo explico la crisis financiera de 2008 en estos términos:

Derivados elaborados por la banca de inversión para ser vendidos a inversionistas como obligaciones de deuda colateralizada (*Collateralized Debt Obligations, CDO*) en una titularización sin límites ni control, condujeron a derivados complejos en los que se

mezclaban deudas hipotecarias con otros préstamos de consumo, precios de *commodities* y todo tipo de actividades lucrativas. Y aunque los dineros provenían de préstamos de hipotecas *subprime* (préstamos de alto riesgo), entregadas a personas sin suficiente solvencia económica, pues no se hacían observaciones en el entorno de la burbuja del alza de los precios de las viviendas, tuvieron buena salida a los mercados, ya que estas obligaciones resultaron evaluadas con calificación AAA por las agencias calificadoras de riesgo. (Vieira-Posada, 2014, p. 124)

Federico Steinberg, del Real Instituto Elcano de España, precisa las causas de esta crisis financiera mundial:

La crisis financiera mundial es el resultado de la liberalización financiera de las últimas dos décadas —que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada— y del exceso de liquidez global, generado principalmente por EE. UU. [...] se produjo un exceso de apalancamiento que, sumado al sobreendeudamiento de familias y empresas y a la escasa regulación del sector bancario no tradicional, dieron lugar a burbujas, tanto inmobiliarias como de otros activos. (Steinberg, 2008, p. 141)

El resultado de las burbujas especulativas, para George Soros, “son endémicas del sistema financiero. La situación no es solo acerca de la burbuja de la vivienda. La vivienda simplemente fue el detonador que hizo estallar a una burbuja mucho más grande” (Soros, 2008, p. 64). Como resultado, con la libre movilidad de capitales a través del planeta, los derivados financieros ya representaban en 2008 casi siete veces el producto interno bruto (PIB) mundial (Steinberg, 2008). Y con un sistema financiero globalizado, “una crisis que comenzó con una desviación especulativa o ilusoria en los condominios de Florida y las mansiones de California ha causado una catástrofe financiera en Islandia” (Krugman *et al.*, 2008, p. 51).

Las crisis financieras llevaron a una toma de conciencia sobre la inestabilidad que creaban en la marcha de la economía mundial; estas crisis agravaban

la desigual distribución del ingreso con el enriquecimiento de unas minorías y ocasionaban un mayor empobrecimiento del grueso de la población mundial. Ante el impacto de la crisis financiera de 2008, los Gobiernos de los países desarrollados y los organismos internacionales se preocuparon de la gobernabilidad económica multilateral y adoptaron medidas de regulación y seguimiento del comportamiento de la economía mundial y de los países, sin implicar el fin de la economía de mercado, pero sí una reducción del margen de actuación de las leyes del mercado (Vieira-Posada, 2014, 2016). Entre las fórmulas para ordenar el sistema financiero internacional, el vasco Jon Azua y el nobel Joseph Stiglitz sugirieron las siguientes opciones:

Ponerlo al servicio de la economía real y no como un ente autárquico; repensar un sistema regulador desde la dirección de los Estados, que permita la alineación con estrategias mundiales; huir del eufemismo de la neutralidad e imagen fiel de las bolsas de valores y reestructurar la representación de países, cuotas, funciones, financiación, gestión y grupos de poder en los organismos internacionales multilaterales; evaluar de manera independiente el impacto de las medidas propuestas para que las naciones en desarrollo puedan participar más activamente en la toma de decisiones; realizar valoraciones autónomas a través de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca del comportamiento de las instituciones económicas internacionales y mejorar los procedimientos judiciales y los mecanismos de aplicación de normas internacionales; y procurar reformas del sistema financiero global que reduzcan su inestabilidad y financien bienes públicos globales esenciales para que funcione la globalización. (Azua y Stiglitz, 2008, citado en Vieira-Posada, 2014, p. 127)

La crisis sirvió para que la Unión Europea reforzara mecanismos de integración, en especial, la armonización de la política fiscal y la supervisión de los presupuestos nacionales. Desde 2011, definieron mecanismos de inspección financiera y coherencia de reglamentaciones de los países a través del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) y la Autoridad Bancaria

Europea (ABE), publicando resultados anuales de tests de resistencia de los bancos europeos; integraron normas del Acuerdo de Basilea III al derecho de la Unión Europea y se reglamentó en el Fondo Europeo de Estabilidad la adquisición de deuda pública y el establecimiento de líneas de crédito para Estados en crisis. Desde 2013, la Unión Europea (UE) adelantó la construcción de la unión bancaria y de un mecanismo único de supervisión bancaria a cargo del Banco Central Europeo (Vieira-Posada, 2016, pp. 52-53).

Lo anterior conforma un grupo de ideas fundacionales valederas de lo que puede aportar la integración a los países en momentos de crisis; ideas para estar al tanto de la posible ocurrencia de nuevas crisis financieras internacionales en la presente década por la actual conflictividad mundial geopolítica y geoeconómica. Son ideas sobre las cuales los debilitados e incompletos procesos de integración latinoamericanos deberían trabajar más en la armonización de políticas macroeconómicas, de las cuales hubo unos primeros intentos a finales del siglo anterior, pero que, con la llegada del proceso globalizador y al centrarse en lo comercial, no se les dio ninguna continuidad.

Cambios en el contexto geoeconómico, en la integración y en las cadenas globales de valor

Es evidente que el concepto de territorialidad, de control de fronteras y de Estados controlando sus espacios interiores fue superado con los cambios aportados por las nuevas tecnologías disruptivas de la cuarta revolución industrial, las cuales condujeron durante las décadas de 1980 y 1990 el proceso globalizador, si bien con altibajos, con momentos de impulso y estancamiento, pero con transformación profunda del contexto de un mundo anteriormente cerrado y compartimentado en espacios nacionales. Para Rodríguez (2006), un mundo caracterizado por

un decidido fortalecimiento del papel de los mercados en la asignación de recursos (esto es la toma de medidas que llevan a su amplia desregulación), la reducción del tamaño y de las atribuciones del Estado, incluida la privatización de empresas y servicios públicos, la adopción de medidas de liberalización del comercio exterior y de

los movimientos internacionales de capital y el favorecimiento de la inversión extranjera directa. (p. 346)

Como anotan Hettne y Söderbaum (1998), el mundo se acomodó a un nuevo regionalismo caracterizado por

un complejo proceso de cambio que tiene lugar simultáneamente en los distintos niveles de análisis: el nivel del sistema global; el nivel de las relaciones interregionales; a estructura interna de la región (incluidos los Estados-nación, los grupos étnicos subnacionales y las microrregiones transnacionales). (p. 3)

Se dio entonces paso a un mundo abierto, interconectado, interdependiente, que vive en tiempo real los acontecimientos mundiales, que asiste al desarrollo de nuevos actores en la escena mundial — adicionales al actor estatal —, que pasa a regirse en muchos temas por normativas universales, que cambia su territorialidad de espacios nacionales por una territorialidad globalizada, en red, de conexiones que permiten el funcionamiento permanente de distintas actividades como las financieras ante el trabajo durante las 24 horas de las distintas bolsas de valores del mundo, de producciones deslocalizadas a través de distintos continentes con la implementación de cadenas globales de valor y la exigencia de innovación permanente a fin de mantener condiciones de competitividad y conservación de los mercados, entre los cambios principales más destacables (Fazio, 2002; Rodríguez, 2006; Stiglitz, 2006; Vieira-Posada, 2012). Pero es igualmente un mundo afectado por nuevos problemas, como el no respeto de la relación de los humanos con la naturaleza, un cambio climático que amenaza con hacer inhabitable el planeta y la multiplicación de pandemias que vuelven precarias las condiciones de vida de sus habitantes, nuevas guerras ciberneticas que dejan sin sentido enormes e inútiles gastos en armamento tradicional y reacciones neoproteccionistas al modelo de apertura de la economía mundial afectando el relacionamiento multilateral (Vieira-Posada, 2021a).

En el caso de las empresas, se pasó de la multinacional con filiales mundiales adonde se trasladaba el proceso productivo —con el mantenimiento

como centro decisario de la casa matriz y beneficios canalizados al país de origen— a corporaciones transnacionales localizadas en diversos países —con descentralización de los procesos de producción, del poder de decisión y un reparto corporativo de beneficios. En este nuevo contexto, las empresas transnacionales no solo son actores económicos, sino actores políticos que intervienen en los procesos de reconfiguración de la relación Estado-mercado-naturaleza mediante la construcción de nuevos arreglos de gobernanza económica (Saguier y Ghiootto, 2018).

En el terreno productivo, la liberación de los movimientos de capital a nivel mundial, sumado a la interdependencia a través del planeta facilitada por la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, condujo a las grandes compañías a modificar su modelo de producción fordista en su territorio nacional y a incorporarse a la apertura de la economía mundial mediante la descentralización de su producción y el aprovechamiento de condiciones productivas más favorables en países de la periferia, lo cual dio origen al desarrollo de cadenas globales de valor a través del mundo por parte de estas empresas.

Integración en el proceso globalizador y encadenamientos productivos de las cadenas globales de valor

El contexto inicial en el cual se desarrollaron los procesos de integración, tanto en Europa como en América Latina, cambió profundamente con la llegada del proceso globalizador de apertura de la economía mundial a partir de la década de 1990. El cambio de modelo económico condujo a una modificación radical de los instrumentos de la integración. No solo se redujo la protección arancelaria, sino que se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera que buscaban que el desarrollo fuese compartido entre inversionistas locales y extranjeros, pues en el nuevo entorno era más importante ser un polo abierto y atractivo a los capitales extranjeros que condicionar su vinculación a países latinoamericanos. Hasta entonces se había desarrollado una integración cerrada para beneficio de los integrantes de cada proceso, pero con la apertura de la economía mundial cambiaron las

condiciones de relacionamiento con otros países, abriéndose la posibilidad de desarrollar más fácilmente operaciones de comercio internacional, así como de inversión extranjera en una integración abierta (Vieira-Posada, 2012, 2016; Gridale, 2021).

En el ámbito latinoamericano, en la década de 1990, cuando se generalizaba el proceso globalizador, la Cepal consideraba, en su documento de 1996 titulado *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, que con este proceso adquiría particular significación adelantar la promoción de redes o cadenas de valor en las exportaciones, porque con ellas se generaban considerables “magnitudes de valor agregado que surgen de economías de articulación por sus encadenamientos ‘hacia atrás’ con actividades proveedoras de insumos o ‘hacia adelante’ con actividades de base tecnológica o estructura de gestión similar” (Cepal, 1996, p. 74).

Las nuevas características se reflejaron en la negociación de acuerdos de integración con países con los cuales hasta el momento no habían existido mayores vinculaciones y que, en sus etapas iniciales, se recibieron con grandes expectativas sobre los beneficios del proceso globalizador (Vieira-Posada, 2012, 2016). Lamentablemente, hubo marcha atrás en lo logrado por algunos procesos latinoamericanos de integración, en cuanto a reemplazar el tradicional intercambio de materias primas por la exportación de productos manufacturados, para pasar nuevamente a la mayor venta de bienes primarios, como lo señala la investigadora de Flacso-Méjico Alicia Puyana, al hacer referencia a la “preocupante reprimarización de las exportaciones de varios países latinoamericanos, anulando los esfuerzos por la industrialización de las economías y el paso a exportaciones con mayor valor agregado nacional” (Puyana, 2015, p. 35). En un comienzo, evidentemente, creció el comercio mundial, se desarrollaron encadenamientos productivos en cadenas globales de valor, con deslocalización de producciones en redes dispersas de medianas y pequeñas empresas altamente especializadas y se rompió la unicidad de espacios económicos nacionales, sustituyéndolos por polos de desarrollo regionales que podían haber revalorizado la importancia de la integración latinoamericana. Pero, como señala Puyana (2015), prevalecieron comportamientos diferentes en el intercambio externo entre el sur y el norte del continente:

Existen con diferencias notables entre los países del sur del continente y los del norte, aspectos importantes en la dinámica del intercambio externo de la región: por una parte, el avance de las manufacturas. Los primeros exportan más materias primas y manufacturas basadas en las materias primas y los segundos casi exclusivamente manufacturas insertas en las cadenas de valor. (Puyana, 2015, p. 37)

El contexto en el cual se desarrollaron las negociaciones de acuerdos comerciales fue el de la economía de mercado, el de las leyes de la oferta y la demanda, el del mantenimiento de subsidios principalmente al sector agropecuario, el de la libre movilidad de los capitales —de los cuales los “golondrina” o de corto plazo han contribuido a crear un sentimiento de inestabilidad en la economía mundial—, el de las fusiones y alianzas de las grandes empresas con un poder de negociación superior al de la mayoría de los Estados, el de la formación de mega bloques económicos, el del retroceso del Estado de bienestar con la consecuente privatización de servicios básicos para la población, el del comercio de servicios que pasó a ser más importante que el de mercancías, el de la concentración del nivel de conocimiento en unos pocos países y de las grandes inversiones en investigación de las grandes compañías —recuperables con estrictas reglas de juego en materia de marcas y patentes con las nuevas legislaciones sobre derechos de autor y propiedad intelectual—, el de la concentración inicial de la tecnología de Internet en unas pocas naciones desarrolladas, el de la posibilidad de demandar a los Estados por violación de condiciones a la inversión extranjera, el de la exigencia de la apertura de mercados para mercancías, capitales y servicios, pero la negativa a la libre movilidad del recurso humano; en resumen, el contexto de la presumida igualación mediante preceptos mundiales, traducida —lamentablemente, como se vio— en resultados de desigualdad e inequidad en su mayoría (Stiglitz, 2004, 2006; Vieira-Posada, 2012, pp. 115-118).

Por su parte, las cadenas globales de valor (CVG) se podían haber constituido en una importante herramienta para crear vínculos entre las empresas latinoamericanas y modificar la estructura exportadora de *commodities* mediante el encadenamiento y desarrollo de actividades productivas complementarias; sin embargo, en la práctica, solo México resultó ser el país

de América Latina que, en aprovechamiento de su tratado de libre comercio con Estados Unidos, desarrolló actividades importantes en este campo y constituye el socio con experiencia para aportarle a socios sudamericanos —por ejemplo, de la Alianza del Pacífico— que algún interés han demostrado por trabajar cadenas de valor y para lo cual se han hecho estudios sobre posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos mediante cadenas de valor en Latinoamérica (Echebarría y Estevadeordal, 2014, pp. 31-32; Vieira-Posada, 2015).

Existe un vínculo entre integración y desarrollo y el papel que pueden tener las cadenas regionales de valor. Frente a esto, la profesora mexicana María Antonia Correa considera que:

Un modelo de integración que tenga como objetivo el desarrollo, debe tener políticas internas que permitan la integración de cadenas productivas regionales y la generación de economías de escala, dado que, en una región en desarrollo, no todos los socios son productores de manufacturas de consumo final. (Correa, citada en Briceño Ruiz *et al.*, 2012, p. 164)

La pandemia de COVID-19 acelera ajustes en las cadenas globales de valor

Un cambio importante se produjo con la pandemia en las cadenas globales de valor (CVG) al interrumpirse los suministros de insumos para varias compañías, lo cual afectó e interrumpió sus ciclos de producción, en muchas circunstancias, por estar con encadenamientos productivos esparcidos por todo el planeta a grandes distancias, ante el interés de realizar una subcontratación internacional que aprovechara las mejores condiciones de la apertura de la economía mundial.

Ya el aumento gradual en los salarios había cambiado las condiciones competitivas de países como China, al que se habían dirigido en primera instancia la mayoría de las CVG para aprovechar la abundancia de su mano de obra y de sus bajos salarios. Se pasó entonces a un proceso de retorno (*reshoring*)

de algunas multinacionales a sus países de origen, restableciendo con ello cadenas más próximas, tanto a las casas matrices como al consumidor, e incluso retornos a los lugares iniciales de producción. Se produjo pues una limitación en el alcance de las CVG que, de una dimensión planetaria, pasaron a establecerse de manera más cercana en entornos regionales más próximos, más cerca de quien subcontrata, en cadenas más cercanas al productor y a los mercados consumidores, con mejora de la seguridad de efectuar los abastecimientos y aprovechar también avances tecnológicos para reducir eslabones en la cadena (Fanjul, 2020).

La economista española Alicia García Herrero considera incluso que empezó a darse una disminución en el movimiento de productos de cadenas globales de valor desde recién pasada la crisis financiera de 2007-2008: “Si se miden las cadenas globales de valor como la cantidad de bienes intermedios importados para su reexportación o exportados a otros países para que los reexporten, se observa que estas están en declive neto desde 2008” (García Herrero, 2023, p. 54). Además, agrega que ello se debe también al debilitamiento del comercio internacional, regido por la Organización Mundial del Comercio (OMC):

La tendencia preocupante respecto a la reducción del tamaño de las cadenas de valor no debería sorprender, ya que se sustenta en el debilitamiento de la OMC como garante del sistema mundial del comercio multilateral y como principal actor detrás de la liberalización del comercio a escala global. Su órgano de apelación, que arbitra las disputas, ha funcionado de manera deficiente, sobre todo desde que la Administración Trump bloqueó la renovación de sus jueces. (García Herrero, 2023, p. 55)

Según Enrique Fanjul, del Real Instituto Elcano de España, se ocasiona un “reforzamiento de la regionalización o producción en proximidad (*nearshoring*)”, pero también se produce la reducción de las inversiones extranjeras, a la que seguirá en el mediano plazo una mayor utilización de desarrollos tecnológicos como digitalización, robotización, automatización e inteligencia artificial, los cuales provocarán que el factor trabajo pierda relevancia en

los procesos productivos (Fanjul, 2020). Otro factor que contribuye con el proceso de producción en proximidad o *nearshoring* al acortamiento en las CVG es el incremento en las condiciones de inseguridad mundial ante mayores niveles de conflictividad en el planeta que pueden orientar hacia la búsqueda de un equilibrio entre seguridad y menores costos para el consumidor. Para García Herrero (2023):

Muchas empresas se centran ahora más en la resiliencia que en la eficiencia de las cadenas de suministro, ya que un mayor riesgo de interrupciones de la producción está inclinando la balanza a favor de la reorganización de sus actividades productivas más cerca de donde se consumen. (p. 72)

Está también detrás de la reconfiguración de las *cadenas de suministro globales* la creciente divergencia entre las dos mayores economías del mundo: Estados Unidos y China, con la pelea tecnológica por los semiconductores. Así lo considera García Herrero (2023):

Una consecuencia importante de la bifurcación tecnológica Estados Unidos-China es la posibilidad de que ello acabe reforzando la reorganización de la cadena de valor a medida que se amplía la red de sanciones y prohibiciones. Un sector concreto que podría resultar gravemente impactado es el de la industria de los semiconductores. (p. 63)

Este ajuste al proceso globalizador puede ser aprovechado por la integración latinoamericana, con reactivación de sus procesos en el continente a través de *cadenas regionales de valor* que no solo contribuyan al aprovechamiento de un mercado ampliado latinoamericano, sino a la industrialización de América Latina con encadenamientos productivos entre sectores latinoamericanos, tanto manufactureros como agroindustriales. Pero un aspecto por definir es si el desarrollo de las cadenas regionales de valor aprovechables por la integración latinoamericana se logra de acuerdo con los solos intereses del mercado o si es conveniente que cuenten con un mayor empoderamiento de los

Gobiernos para darles apoyos formales fundamentados en la existencia de una política industrial regional, como lo sugieren Juan Pablo Prado, José Briceño Ruiz y Thomas Legler, con referencia al desarrollo de cadenas de valor en la Alianza del Pacífico:

[...] queda como interrogante abierta si la mano invisible del mercado, combinada con la *sui generis* arquitectura institucional de la Alianza, bastan para propiciar la integración profunda. Por ejemplo, quizás se tenga que considerar si el objetivo de fomentar cadenas regionales y globales de valor requiere una mano más visible [...] Para tal fin, se podría debatir si la AP requiere un tipo de política industrial regional para apuntalar dicho objetivo. (Prado *et al.*, 2022, p. 57)

La profesora Rita Giacalone comenta cómo, a raíz del auge exportador de *commodities* ocurrido en la primera década de este siglo y con crédito internacional con bajos intereses, la mayor economía latinoamericana y del Mercosur como es Brasil y, por consiguiente, la mejor posicionada para desarrollar las CGV:

No promovió el desarrollo de cadenas de valor regionales porque Brasil necesitaría importar más insumos de sus socios, para producir manufacturas con mayor valor agregado y reexportarlas al mercado global; pero, según Viola y Lima (2017, pp. 3 y 24), en lugar de hacerlo, prefiere usar a Mercosur como mercado para sus exportaciones de manufacturas. (Giacalone, 2024, p. 74)

Esto constituye una pérdida de oportunidad para dinamizar el desarrollo industrial y el encadenamiento productivo entre los socios mercosurianos bajo el empuje y arrastre de la economía más desarrollada de la región, como es la brasileña.

El reto entonces es lograr tanto el desarrollo de cadenas regionales de valor latinoamericanas como la implementación de políticas de industrialización, para los distintos procesos de inserción internacional que adelante el continente a través de sus mecanismos de integración.

Ajustes por malos resultados en el proceso globalizador

Transcurrida apenas la primera década del proceso globalizador en la década de 1990, las primeras evaluaciones de resultados indicaban que la esperanza de haber aumentado la riqueza de países y personas no era así, pues de una parte la posesión de las nuevas tecnologías se centraba en los países industrializados y, en vez de mayor riqueza, ahora los ricos eran más ricos y los pobres más pobres (Stiglitz, 2004). La Cepal, en su documento de 2002 *Globalización y desarrollo*, reconocía que “el proceso de globalización que acompañó al rápido avance técnico de los últimos cuatro o cinco lustros ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia sino también a marcadas desigualdades internacionales” (Cepal, 2002, p. 77). En 2007, el estructuralista chileno Osvaldo Sunkel exponía este deterioro en los resultados del proceso globalizador con estas palabras:

Actualmente se reconoce que los resultados de este nuevo ciclo neoliberal dejan mucho que desear. En el mejor de los casos (el chileno), no obstante, un crecimiento económico excepcional durante más de una década y media, la población muestra desafección sociocultural y política. Claramente, no sólo de incrementos del PIB vive la población. En el resto de América Latina y en el mundo en general, los resultados son sumamente preocupantes: crecimiento económico insuficiente y altamente inestable; fuerte concentración del poder económico; aguda y creciente desigualdad tanto en los propios países desarrollados como en los subdesarrollados y una cada vez más abrumadora distancia entre ellos; pérdida de los bienes y espacios públicos, con fuerte exclusión social, pobreza y deterioro ambiental. La democracia, el principal logro político, también se ha ido desvirtuando y está severamente amenazada en muchos países. (Sunkel, 2007, p. 473)

Puyana (2015) constata igualmente que no fueron claras las ventajas aportadas por el modelo de apertura en crecimiento del PIB:

[...] no verificamos que la apertura se haya traducido en mayores y más estables tasas de expansión del PIB como se argüía, forzando la teoría en favor de la liberalización y de la firma de acuerdos tipo TLCAN. En efecto, la tasa de crecimiento promedio en el volumen de las exportaciones entre 1983 y 2011 fue mayor a la registrada en el período 1960-1982, mientras el PIB tuvo la trayectoria contraria, lo que resulta en tendencia descendente para el crecimiento del producto y ascendente de las exportaciones. (pp. 33-34)

Con relación al progreso técnico, este se ha concentrado en las economías desarrolladas y se ha revalidado la idea de Raúl Prebisch de que “la propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo se configura como relativamente lenta e irregular” (Cepal, 2002, p. 89). Como la transferencia de la tecnología no es fácil, muchas veces esta resulta atractiva solamente cuando se efectúa mediante las subsidiarias de empresas transnacionales. A esto se agrega la protección de las normas de propiedad intelectual que, en muchas situaciones, son un elemento favorable para los centros industrializados y no para las periferias en desarrollo. Lo anterior llevó a la Cepal (2002) a concluir desde comienzos del presente siglo que “la oportunidad de participar en las ramas tecnológicamente más dinámicas está muy restringida en los países en desarrollo o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación, la maquila electrónica entre otras” (p. 89). La Cepal también consideró que las diferencias en cuanto a la generación de “economías externas vinculadas a la educación y el conocimiento pueden por sí solas frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad entre centros y periferia” (Cepal, 2002, p. 89). Pol Morillas, del CIDOB, considera que “la conectividad ha hecho más visibles las vulnerabilidades y ha generado un clima de competición y confrontación que mengua la confianza en los organismos multilaterales” (Morillas, 2023, p. 9).

El nobel en economía Joseph Stiglitz consagró una obra sobre consecuencias negativas del proceso globalizador con sugerencias para su mejoramiento, sobre la base de que no solo debe ocasionar inequidades y agravamiento

de las diferencias en las condiciones de desarrollo, sino que es posible hacer funcionar la globalización si se adoptan las medidas necesarias:

Para que la globalización funcione necesitamos un sistema económico internacional que equilibre mejor el bienestar de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo, un *nuevo contrato social global* entre los países más y menos desarrollados. [...] Podemos conseguir que la globalización funcione, y no solo para los ricos y los poderosos, sino para todos, incluidos los ciudadanos de los países más pobres. Es una tarea larga y ardua. Pero ya hemos esperado demasiado. Es hora de ponerse manos a la obra. (Stiglitz, 2006, pp. 358 y 366)

A las críticas de Joseph Stiglitz, se sumaron otras como las del economista Dani Rodrik, quien planteó el *Augmented Washington Consensus*, cuyo nuevo decálogo era: 1) reforma legal y política, 2) entes reguladores, 3) políticas anticorrupción, 4) flexibilidad en el mercado laboral, 5) acuerdos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 6) regímenes de tipos de cambio no intermedios, 7) redes de seguridad social, 8) reducción de la pobreza, 9) estándares y regulaciones financieras y 10) apertura “prudente” de la cuenta de capital (Rodrik, 2006, p. 978). El *Consenso de Washington* dejaba de ser inamovible y, en lo que se podría denominar un *pos-Consenso de Washington*, se buscaba una complementación entre el Estado y el mercado, una necesaria supervisión estatal del comportamiento de la economía y unas reformas orientadas a la disminución de la inequidad y la pobreza (Vieira-Posada, 2012, p. 145; Mazzucato, 2020).

A los malos resultados iniciales del proceso globalizador en distribución de la riqueza, se sumaron hechos particularmente graves, como la pandemia de COVID-19 a partir de 2020 que paralizó al mundo y a la cual se han sumado complicados conflictos armados a los que también nos referiremos —en especial, el ataque de Rusia a Ucrania—, con impactos en el abastecimiento de fuentes de energía de gas y petróleo, en el suministro de fertilizantes y alimentos como maíz y trigo y el agravamiento de los niveles de inflación

mundial, donde, según el FMI: “El agravamiento de la tensión geopolítica acrecienta los riesgos de fragmentación económica, sobre todo en materia de comercio y tecnología” (FMI, 2022).

Esto trajo consecuencias para el proceso globalizador, centrado en sus primeros años en dejar que operaran las fuerzas de la economía de mercado, las cuales privilegiaron ganancias del sector financiero y redujeron la intervención de los Estados a labores que el sector privado no pudiera desarrollar. Con las diversas crisis mencionadas, el Estado readquirió un papel central en la economía, con el regreso hacia formas de Estado de bienestar poskeynesianas para desarrollar políticas públicas indispensables en sectores sociales, pero igualmente en nuevas responsabilidades frente al grave problema medioambiental del calentamiento global, el incremento de corrientes migratorias, el desarrollo e impacto de nuevas tecnologías 4G y condiciones de ciberseguridad, el impacto de la desinformación provocada por noticias falsas, constituyendo todas ellas nuevas responsabilidades de los procesos de integración en el mundo, así como de los Estados, acompañados de la diversificación de agencias y organizaciones internacionales de cooperación y asistencia técnico-científica (Vieira-Posada, 2014, 2016; Stiglitz, 2019; Rodríguez y Kleiman, 2020; Mazzucato, 2020).

La necesidad de acciones deliberadas para lograr el desarrollo es recogida por el mexicano Arturo Guillén en estos términos:

El desarrollo es un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad. El desarrollo no puede ser nunca el resultado espontáneo del mercado, pues este, como afirmaba Raúl Prebisch carece de horizonte social y de horizonte temporal. (Guillén, 2007, p. 494)

Sunkel (2007) considera que se está en un “tránsito histórico que se ha venido produciendo desde un enfoque estado céntrico del desarrollo a otro mercado céntrico, y de este último a un nuevo enfoque socio céntrico” (p. 486), y agrega:

El desarrollo es, por tanto, no sólo una cuestión política interna —una articulación amplia y firme de fuerzas sociales y políticas internas con una visión de mediano y largo plazo—, sino también una cuestión de política exterior, de geopolítica, que implica para nuestros países moverse mancomunadamente para contribuir a encauzar el desorden y desgobierno económico mundial y lograr transformaciones institucionales que eliminen el proteccionismo y faciliten el acceso a los mercados de los países industrializados y a la ciencia y la tecnología, a todo lo cual la periferia viene siendo particularmente sensible. (Sunkel, 2007, p. 486)

Todos los ajustes producidos en el proceso globalizador no significan que el contexto actual sea de “desglobalización”, como sostienen muchos, pues se trata de un proceso que no es uniforme, que vive etapas de aceleramiento como de freno en sus avances y que, al estar soportada su implementación en el impacto producido por los grandes cambios tecnológicos de la revolución industrial 4.0, dichos cambios no son reversibles, aunque sí se deben ajustar a las nuevas circunstancias.

Cambios producidos por la pandemia

El contexto de globalización contribuyó a facilitar la mayor contaminación que ocasionó un número de muertes importante a nivel mundial y puso a prueba compromisos multilaterales —como los de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)— en los que se evidenciaron debilidades en los trabajos y las acciones mediante organismos multilaterales ante la falta inicial de compromiso de los Estados. Así lo evidenció Morillas (2023), al considerar que “la profunda interconexión global facilitó su propagación y resultó en más de seis millones de muertes a nivel mundial, a la vez que la gestión de la pandemia tensionó el sistema multilateral” (p. 13). Por eso, en momentos de desarrollo de la pandemia, fueron varios personajes y autoridades quienes se pronunciaron reclamando la conveniencia

de pensar enfrentar los cambios de manera unida y solidaria y procurar evitar la desunión que podría allanar las condiciones para futuras epidemias. Así se pronunció, por ejemplo, el escritor israelí Yuval Noah Harari:

La humanidad necesita tomar una decisión. ¿Recorreremos el camino de la desunión o adoptaremos el camino de la solidaridad global? Si elegimos la desunión, esto no solo prolongará la crisis, sino que probablemente dará lugar a catástrofes aún peores en el futuro. Si elegimos la solidaridad global, será una victoria no solo contra el coronavirus, sino contra todas las futuras epidemias y crisis que podrían asaltar a la humanidad en el siglo XXI. (Harari, 2020).

Transcurridos unos primeros años después de la pandemia, lamentablemente, el tono optimista de aquellos momentos en el sentido de que el confinamiento vivido habría creado nuevas condiciones para mejorar las relaciones interpersonales e intersociales, con ajustes importantes al proceso globalizador, al modelo económico y al manejo del entendimiento mundial, no se han producido; y una vez más, le correspondería a la integración —si se da la voluntad política necesaria— entrar a desempeñar un papel más voluntarista de liderazgo y trabajo solidario y ético en varios campos. Esta voluntad política se ve dificultada, no obstante, por el comportamiento populista en la pandemia. Según Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, la pandemia

ha animado a los líderes populistas a atacar y eludir los controles y equilibrios institucionales, y les ha dado la oportunidad de instrumentalizar la pandemia para profundizar la polarización ideológica y movilizar a sus seguidores. Además, la crisis ha endurecido la posición de los líderes populistas contra la globalización y el multilateralismo. (Nolte y Weiffen, 2021, p. 94)

Para Giovanni Agostinis:

La cooperación del Sur a menudo adolece todavía de una dependencia excesiva de la diplomacia interpresidencial y de las limitaciones

estructurales que se derivan de una situación de Estado débil. Los Estados sudamericanos se beneficiarían del desarrollo de una arquitectura de gobernanza sanitaria más inclusiva, que establezca asociaciones con actores extra regionales, tanto del Sur Global como del Norte Global. La diversificación haría que la gobernanza sanitaria regional fuera más resistente a las políticas internas, cambios políticos, conflictos intergubernamentales y shocks exógenos. (Agostinis, 2021, p. 20)

La realidad es que la pandemia afectó fuertemente la marcha que traía el proceso globalizador, entre otros cambios, por su impacto en el comportamiento de las economías, debido a la situación de recesión económica con altos niveles de endeudamiento externo y pérdida de empleos, el aumento de las inequidades en la distribución del ingreso, la disminución de la clase media y el empobrecimiento generalizado, las modificaciones en las condiciones de vida de los habitantes y las condiciones sanitarias resultantes de la exposición a dicha pandemia de limitaciones en las condiciones hospitalarias por insuficiencia en las políticas de sanidad pública, el retraso y la deserción en los distintos niveles educativos, la aceleración de nuevos procesos tecnológicos y el agravamiento de los problemas medioambientales y condiciones climáticas del planeta⁵⁴ (Gridale, 2021; Nolte y Weiffen, 2021).

El impacto económico de la pandemia se produjo en todo el planeta. Una primera consecuencia fue el alza de precios y, por consiguiente, de los niveles de inflación, con afectación del ingreso y de las posibilidades de alimentación, así como el incremento de los niveles de desempleo con el consiguiente empobrecimiento de la población que vio modificada la escala de pertenencia

54 El agravamiento del cambio climático no se alcanza a desarrollar en esta obra, pero dejamos señalado que es uno de los principales problemas que la humanidad tendrá que resolver en el transcurso de la presente década por simples razones de asegurar la propia supervivencia, para lo cual el mundo debe aceptar la validez de los análisis y las recomendaciones realizadas periódicamente por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (ipcc), creado por Naciones Unidas, así como los procesos de integración deberían asumir el problema como tema prioritario de trabajo.

a estratos económicos. Con respecto al incremento de la pobreza y al agravamiento de las condiciones de vida de grandes sectores de la población mundial, el economista Nouriel Roubini previó que: “Con millones de personas que perderán el empleo o trabajarán y ganarán menos, las disparidades de ingresos y riqueza de la economía del siglo XXI se profundizarán” (Roubini, 2020).

En cuanto a América Latina, la Cepal hizo un detallado seguimiento con múltiples evaluaciones, de las cuales destacamos el problema que previó de movilidad económica descendente de la población:

En 2020, 37,6 millones de personas que en 2019 pertenecían a estratos bajos no pobres (entre 1 y 1,8 líneas de pobreza per cápita) caerían en la pobreza y 4 millones en la extrema pobreza. Habrá un fuerte deterioro de la posición de los estratos medios: 33,5 millones de personas dejarían de pertenecer a los mismos (13 % del total de personas que pertenecían a estos estratos) e ingresarían a los estratos de ingresos bajos. En particular, 32,8 millones de personas que antes de la pandemia pertenecían a los estratos medio-bajos pasarían a pertenecer a estratos bajos. De ellos, 2,1 millones caerían directamente en la pobreza o pobreza extrema. (Cepal, 2020b, p. 21)

Las reacciones a estos problemas económicos de inflación, desempleo y pobreza fueron manejadas de manera diferente en Europa, continente que apeló a reforzar la intervención de su proceso de integración de la Unión Europea (UE) con una actuación como bloque, y el manejo desordenado en América Latina, donde cada país enfrentó la situación, cuando podrían haber sacado provecho de un trabajo consensuado de los miembros de los procesos subregionales de integración, varios de los cuales tenían instrumentos para hacerlo.

En Europa, la UE tuvo una rápida e importante intervención comunitaria y solidaria de apoyo a los países miembros para responder a los impactos negativos de la pandemia entre 2020 y 2021. Según la Comisión Europea, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es un instrumento temporal que constituye el elemento principal de NextGenerationEU en el que la

emisión inaugural tuvo lugar en junio de 2021. Además de este mecanismo económico de recuperación, para los académicos españoles Carlos Molina del Pozo y Virginia Saldaña queda también por mejorar en la UE el manejo comunitario de la salud pública, lo cual es hasta ahora responsabilidad de los Gobiernos. En sus palabras:

[...] proceder a fortalecer el sistema jurídico comunitario en el campo de la protección de la salud humana, a partir de una armonización mayor de las legislaciones nacionales y de una, más que probable, correcta exposición de las competencias que nos lleve a su necesaria ampliación en materia sanitaria. (Molina del Pozo y Saldaña, 2022, p. 223)

El MRR ofrece subvenciones y préstamos para apoyar reformas e inversiones en los Estados miembros de la UE por un total de 723 800 000 000 euros, de los cuales hasta 338 000 000 000 euros se han venido proporcionando a los miembros en forma de subvenciones y, otra parte, hasta 385 800 000 000 euros son préstamos a Estados miembros. El reembolso de los empréstitos asignados a NextGenerationEU comenzará en 2028 en un horizonte de largo plazo hasta 2058. El margen presupuestario sirve como garantía de que la UE podrá efectuar reembolsos en cualquier circunstancia. Los préstamos serán reembolsados por los Estados prestatarios y las subvenciones serán reembolsadas por el presupuesto de la UE (Stroobants y Malingre, 2020; Álvarez, 2023b; Comisión Europea, 2023).

Es muy importante destacar que la financiación de este enorme paquete de ayuda se realizó a través de eurobonos de emisión de deuda de la propia Comisión Europea, para lo cual sirvió como aval el propio presupuesto comunitario, algo que no había tenido precedentes en el pasado, que muestra el espíritu de solidaridad demostrado por este proceso de integración y que contribuirá a avanzar hacia una unión fiscal, la cual profundizará la integración europea en sus compromisos como unión económica. En cambio, en América Latina, hizo falta el liderazgo político regional por parte de grandes naciones como Brasil y México y cada Gobierno asumió medidas de respuesta a las consecuencias de la pandemia, cuando de haber

actuado en bloque y de manera solidaria, probablemente se habrían podido obtener mejores precios de las vacunas, contado con mayor poder de negociación internacional y aprovechado las circunstancias para un apoyo efectivo a la integración. Como anota el francés Kevin Parthenay:

Las consecuencias del COVID-19 fueron devastadoras en sociedades muy desiguales y debido a la escasa capacidad reguladora de los Estados. En consecuencia, los Estados se vieron obligados a abastecerse de vacunas y dispositivos médicos en el extranjero, lo que situó al continente en el centro de una «*diplomacia de las vacunas*» orquestada por potencias externas. (Parthenay, 2022, p. 332)

A nivel de procesos subregionales de integración, en Unasur, había funcionado un Consejo Suramericano de Salud, pero el mecanismo se vio paralizado por el retiro gradual de sus miembros. En Centroamérica, el SICA, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-COMISCA), respondió con un plan de contingencia como proceso de integración. En Mercosur, fue responsable el Instituto Social del Mercosur (ISM). Mientras que, en la CAN, aunque los países reaccionaron para enfrentar la pandemia, se contaba con un organismo subregional creado hace más de 50 años dedicado a la salud, como es el Convenio Hipólito Unanue, el cual logró ir involucrando a los ministerios de salud de los países miembros en distintas medidas colectivas, con la ventaja de contar no solo con la participación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, sino también con países que pertenecieron antes al proceso como Chile y Venezuela (ORAS-CONHU, 2021).

El hoy denominado Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, conocido por sus siglas ORAS-CONHU, logró, entre otras acciones destacables, reunir a los Ministros de Salud, así como a las Autoridades Nacionales de Salud de la Región Andina, para analizar estrategias comunitarias para enfrentar la pandemia, lo cual dio como resultado el 16 de abril de 2020, entre los temas más sobresalientes, la aprobación de:

- ♦ El *Plan andino de salud y cambio climático 2020-2025*.
- ♦ El proyecto *Fortalecimiento de la toma de decisiones en el control de la pandemia COVID-19 mediante la vigilancia genómica en los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*.
- ♦ La *Norma Comunitaria para la estrategia andina sobre dispositivos médicos* para que los países andinos fortalezcan sus políticas públicas y legislación para el desarrollo, la compra y la transferencia de dispositivos médicos.
- ♦ La actualización del *Plan andino de salud en fronteras* con vigencia a 2022.
- ♦ El *Diagnóstico de situación de salud, vulnerabilidad y riesgos en migrantes internacionales durante el periodo de la pandemia COVID-19* en las fronteras andinas
- ♦ Así como la identificación de 20 lecciones de la pandemia de COVID-19 agrupadas en 7 dimensiones (ORAS-COHNU, 2021).

La profesora argentina María Victoria Álvarez considera que

los países latinoamericanos y caribeños tienen por delante la necesidad de decidir si enfrentarán los desafíos institucionales de actuar colectivamente en torno a los objetivos comunes. En este sentido, podría buscarse la continuidad y el fortalecimiento de los mecanismos y las normativas regionales que se activaron para lidiar con la pandemia. El sostenimiento o el reforzamiento de un marco institucional estable en materia sanitaria y económica serán claves para aumentar la resiliencia y la capacidad de adaptación de los esquemas de ALC a crisis similares que puedan producirse a futuro.
(Álvarez, 2023b, p. 35)

Una mejor y más organizada intervención de la integración latinoamericana en la pospandemia y en los cambios convenientes en el proceso globalizador requiere la intervención efectiva y continuada de los Gobiernos

para llevar a cabo la integración multidimensional que cubra tanto aspectos económicos como sociales, tal como lo sugirió la Cepal desde el año de la pandemia: “Es posible que la mejor solución sea una nueva globalización con una gobernanza proclive a la inclusión y la sostenibilidad, pero *para participar activamente en esa nueva globalización, América Latina y el Caribe debe integrarse productiva, comercial y socialmente*” (Cepal, 2020a, p. 20; las cursivas son mías).

Adicionalmente, en lo relativo a la participación activa durante el proceso globalizador mediante intensificación de la integración en la pospandemia, uno de los elementos por considerar como ideas fundacionales valederas de apoyo a la integración latinoamericana es la puesta en marcha de acciones como las del *Plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la postpandemia*, aprobado por el II Congreso del Gridale en 2021, las cuales se especifican en la página 411.

Cambios en el contexto geopolítico mundial

El proceso globalizador logró una expansión por todo el planeta gracias a los cambios geopolíticos mundiales provocados por la desaparición del área socialista ante la liquidación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el acomodamiento al capitalismo por parte de sus repúblicas constitutivas y de los países comunistas de Europa Central y Oriental, así como la convivencia con formas de producción capitalista de países comunistas asiáticos como China y Vietnam. Este cambio se vio forzado ante la gran superioridad en los desarrollos tecnológicos de los países capitalistas que facilitaban la competencia en mejores condiciones de competitividad y ofrecían mejores condiciones de vida a sus poblaciones (Fazio, 1992). Estos cambios geopolíticos fueron motivados también por la finalización de la confrontación entre la Unión Soviética y Estados Unidos, la incorporación de aspectos nuevos y una nueva lucha por el liderazgo mundial. Según palabras de Giacalone (2021): “[...] desde entonces, esa bipolaridad ha dado lugar a enfrentamientos en los que tienen relevancia aspectos nuevos (ambientales, sociales, civilizatorios, entre otros) (O’Tuathail y Dalby, 1998) y la rivalidad se ha desplazado a Estados Unidos y China” (p. 41).

Acciones del “Plan de Acción” del Gridale para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia

Sería favorable la reafirmación de un Estado de bienestar poskeynesiano

- que restituya y consolide políticas de salud pública regionales para la generación de bienes públicos regionales;
- que haga frente a los estragos de recesión mundial y desempleo ocasionados por el coronavirus mediante la revalorización de políticas sociales y de empleo;
- que les otorgue mayor importancia a los compromisos de la agenda de desarrollo sostenible 2016-2030;
- que adopte como una política prioritaria la del Medio Ambiente y el desarrollo de energías limpias sustitutivas, afrontando las graves consecuencias del cambio climático;
- que realice la convergencia de los diferentes compromisos de liberación de los intercambios de bienes existentes en los distintos procesos de integración;
- que estimule inversiones conjuntas en ciencia y tecnología, así como encadenamientos productivos generadores de valor en las exportaciones de la región;
- que contemple la armonización de políticas macroeconómicas y sociales en una integración multidimensional;
- que revalorice las políticas multilaterales en las cuales se enmarquen los diferentes acuerdos comerciales que permitan aumentar exportaciones y reconstituir las economías;
- que considere pertinente contar con una institucionalidad operativa que produzca credibilidad, analizando desde ya las reformas por realizar para tal propósito;

- que restaure condiciones de manejo político de la integración con un papel protagónico de los presidentes latinoamericanos y de los parlamentos regionales con funciones efectivas por cumplir;
- acompañadas de la defensa y garantía de un entorno democrático para el desarrollo de la integración.

Fuente: tomado de Gridale (2021, p. 4).

La integración tendrá que afrontar y convivir con fuertes ajustes en el orden mundial de “un mundo cada vez más interconectado, cada vez más necesitado de consensos, y, paradójicamente, con un número creciente de escenarios de competición geoestratégica” (Morillas, 2023, p. 12), en el que —adicionalmente a los efectos de la lucha por el liderazgo entre Estados Unidos y China— se asistirá 1) a una recomposición de poder entre el norte desarrollado y el sur global, 2) al surgimiento de naciones emergentes que llevarán a una redistribución de áreas de influencia territorial, 3) a la reestructuración de organismos internacionales para un mejor papel en la escena internacional y 4) a un regionalismo que asuma responsabilidades en un nuevo entorno mundial global en el que la integración tendrá un papel relevante en la estructuración de dichos bloques regionales (Giacalone, 2021; CIDOB, 2023). Igualmente, se evidenciará qué posicionamiento tendrá América Latina en la confrontación por el liderazgo mundial, un sur global que disputará escenarios de poder al norte desarrollado, un mayor posicionamiento de países latinoamericanos como naciones emergentes para lograr influencia mundial, ser partícipes de la actualización de funciones de los organismos internacionales en los que se asegure mayor presencia decisoria y responder como continente al protagonismo de un mundo globalizado, pero compartimentado en regiones (Giacalone, 2021; Vieira-Posada, 2021a; CIDOB, 2023).

Un mundo en donde, a pesar de los conflictos, subsistan y se desarrollen formas de interdependencia, como lo dice Morillas (2023): “En la crisis del orden (o desorden) actual, asistimos simultáneamente a grados de interdependencia y conflictividad geopolítica —dos tendencias aparentemente opuestas”; de interdependencia, pues:

Aunque renqueante o, al menos, limitado, el multilateralismo ha dado lugar a tratados para gobernar los bienes públicos globales, tales como el Acuerdo de París alcanzado en 2015 contra el cambio climático, el Tratado Global para los Océanos, o el acuerdo que permitió a Ucrania exportar trigo a través del mar Negro, limitando los efectos de la crisis mundial alimentaria provocada por la invasión de Rusia. (Morillas, 2023, p. 8)

En cuanto a la conflictividad geopolítica y geoeconómica entre las dos grandes potencias: “La rivalidad entre China y Estados Unidos fragmenta y polariza los modelos tecnológicos, la economía y el comercio internacional” (Morillas, 2023, p. 8). La disputa tecnológica se ha centrado en los últimos años en el acceso a los semiconductores, con la imposición de restricciones de acceso a estos productos por Estados Unidos y el dominio mayoritario de la producción mundial por Taiwán y Corea del Sur, pero China posee a su vez ventajas en otros componentes estratégicos, como lo precisa García Herrero (2023):

China tiene la mayoría de las cuotas en todas las fases de fabricación de paneles solares y es pionera en la industria de las baterías de litio; también controla el suministro de materiales críticos y, sobre todo, su refinado (72 % del cobalto). Lo mismo ocurre con los metales de las tierras raras necesarios para producir turbinas eólicas (que China controla en un 80 %), así como el 61% del refinado mundial del litio, fundamental para las baterías de los vehículos eléctricos, y un asombroso 100 % del procesamiento del grafito natural utilizado para los ánodos de las baterías. (García Herrero, 2023, p. 69)

Un contexto globalizado de interdependencia y la preocupación por designar el origen de la pandemia condujeron a mayores distanciamientos entre los dos países que se acusaron mutuamente de ser los causantes de la COVID-19, lo cual coincidió con gobiernos intolerantes y populistas de derecha en Estados Unidos con Donald Trump y, en el mayor país de América Latina, Brasil, con Jair Bolsonaro, donde ambos gobernantes pretendieron desconocer durante un tiempo la existencia de la pandemia. Por eso, el reto será escoger entre el reforzamiento del multilateralismo que facilite las acciones por implementar de manera global en la pospandemia, en el que “las organizaciones internacionales y el multilateralismo son el entronque para la búsqueda de soluciones, un espacio seguro para el intercambio de información científica, con marco legal consolidado y con transparencia” (Rodríguez y Leiman, 2020, p. 39) y las peligrosas e inconvenientes tendencias aislacionistas, autoritarias, ultranacionalistas y populistas, contrarias al sistema democrático, las cuales afectan el proceso globalizador (Harari, 2020; Vieira-Posada, 2021a; CIDOB, 2023).

Para la integración latinoamericana y para la inserción de los países latinoamericanos en el contexto mundial, es fundamental el mantenimiento del multilateralismo y de condiciones democráticas de gobierno para que continúe el desarrollo del regionalismo latinoamericano. Así lo señala el profesor español Francisco Santos-Carrillo:

La incertidumbre de un sistema internacional en plena reacción contra el multilateralismo y el orden liberal propicia dinámicas hostiles al regionalismo, a diferencia de lo que ocurría en la década de los noventa (Garzón 2017; Lake, Martin y Risse, 2021). El deterioro de la democracia en algunos países podría tornar la conducta de los Estados hacia posiciones más reacias a la cooperación. (Santos-Carrillo, 2023, p. 220)

Y es que la geopolítica mundial ha ingresado en un terreno de consolidación de regímenes autoritarios y reaparición de movimientos políticos xenófobos en desmedro de valores democráticos de Occidente. Esto se ve agravado por rivalidades entre civilizaciones, al pretender —autores

como Francis Fukuyama (1989)— que se había producido el “fin de la historia” por el triunfo del capitalismo sobre el comunismo y, por consiguiente, el triunfo de la civilización occidental, lo cual no encontró aceptación en otras civilizaciones, donde grupos fundamentalistas religiosos han reaccionado mediante el terrorismo contra la imposición de los valores occidentales. Lo anterior ha incidido en un incremento descontrolado de migraciones, ya no solo en búsqueda de mejores condiciones de vida, sino escapando de persecuciones políticas de regímenes despóticos y de desórdenes ocasionados por el cambio climático, por lo cual el tema de migraciones será prioritario en la geopolítica mundial y deberá ser incorporado como una importante variable en los procesos de integración (Vieira-Posada, 2016; CIDOB, 2023).

En ese contexto, ha sido muy preocupante el debilitamiento del multilateralismo, en el que grandes potencias con aspiraciones hegemónicas y gobiernos nacionalistas y aislacionistas brindan cada vez menos respaldo a la actuación y menos dispositivos de organismos multilaterales, como los de la ONU o de la OMC —para citar solo dos ejemplos—, en perjuicio de las condiciones de gobernanza mundial, tan necesaria para afrontar las crisis y los daños de la pandemia y la nueva situación de conflictividad mundial (Morillas, 2023). A este respecto, los profesores Carlos Molina del Pozo y Jorge Jiménez comentan:

El multilateralismo que defiende la Unión Europea en su Derecho originario se ve amenazado hoy en día debido a diversas aspiraciones de grandes potencias para ejercer un control hegemónico, o cuanto menos, optar por vías distintas al multilateralismo en favor de intereses nacionales particulares, precisamente cuando las soluciones comunes son más necesarias que nunca, habida cuenta de la gravedad de la situación sanitaria. (Molina del Pozo y Jiménez, 2021, p. 162)

El debilitamiento de las condiciones negociadoras de la OMC —con una ronda de Doha (Catar) sin culminar—, la parálisis de la función de arbitramento, el incumplimiento de normativas de acuerdos multilaterales

obligatorios y la incorporación de medidas disconformes son aspectos preocupantes sobre el futuro del necesario multilateralismo. Los profesores colombianos Carlos Alberto Chaves y Catherine Ortiz-Morales mencionan, entre otras, estas dificultades del marco multilateral:

[...] superposición de escenarios de negociaciones comerciales a escala multilateral, plurilateral y bilateral. Esta realidad de tipo multínivel pone en evidencia la no existencia de un nuevo multilateralismo que se corresponda con la multipolaridad y la gama de opciones de inserción internacional emergentes. [...] En un esquema multilateral se requiere contar con el apoyo de actores estratégicos con capacidad de movilización de recursos que apoyen el mantenimiento de mecanismos de gobernanza global, y no que fomenten clubes privados discriminatorios que legitimen tendencias de fragmentación y confrontación, a contravía de las necesidades de cooperación y convergencia que demanda el escenario actual. (Chaves y Ortiz-Morales, 2018, p. 53)

Estos cambios en los paradigmas mundiales fueron señalados en 2020 por el internacionalista brasileño Gilberto Rodríguez y el director de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) Alberto Kleiman:

El mundo se enfrenta ahora a una transformación estructural sin precedentes que podría abrir una bifurcación de dos caminos: uno dirigido a la tradicional soberanía, más próximo al paradigma *hobbesiano*, donde prevalecerán las decisiones nacionales con un mínimo de coordinación y cooperación internacional; y el otro, multilateralista, en el que prevalece un paradigma *grociano/kantiano* en que la cooperación internacional se convertiría en el principal instrumento de las relaciones internacionales para la convivencia y la toma de decisiones ante riesgos globales como el COVID-19 y el cambio climático. (Rodríguez y Kleiman, 2020, p. 42; las cursivas son mías)

Para el mundo sigue vigente la disyuntiva de políticas de posicionamiento individual del más fuerte o de políticas de consenso, cooperación e integración. Este aspecto es importante para países pequeños, dados los niveles de *asimetría* existentes en su participación en procesos de integración, el cual es un tema que debería ser asumido con mayor profundidad. Así lo comenta Giacalone (2018), para quien “el regionalismo debe redefinirse para incorporar la asimetría en su conceptualización a fin de enfrentar diferencias de poder y contribuir a manejar las asimetrías de desarrollo entre sus miembros” (p. 201). El regreso en los últimos años a una geopolítica de fuerza —de *realpolitik*— implica, para los procesos de integración, además de resolver los problemas de asimetría, replantear el aporte de la integración a la solución de conflictos y al manejo de las relaciones internacionales con posicionamientos de carácter *neofuncionalista* solidarios, cooperativos e integracionistas. Desempeña un papel importante la posición negociadora de procesos de integración en la gobernabilidad mundial, con la reforma de estructuras y normativas insuficientes u obsoletas de organizaciones internacionales como la ONU y varios de sus órganos como el Consejo de Seguridad, el FMI o la OMC, los cuales inciden en la buena marcha de la integración y para los cuales el mundo deberá apoyar una revalorización de lo multilateral como instrumento internacional de negociación (Vieira-Posada, 2021b; Morillas, 2023).

Frente a la disyuntiva entre aplicar políticas de posicionamiento del más fuerte o políticas de cooperación e integración, ha surgido recientemente la propuesta del chileno Carlos Ominami, adoptada por el Grupo de Puebla en 2019 y ampliada en 2021 por el mismo Ominami, junto con sus colegas internacionalistas chilenos Carlos Fortin, Jorge Heine y varios participantes en la obra *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*, en el que defienden el no alineamiento latinoamericano en un nuevo “orden global emergente”, estructurado en torno a la rivalidad entre Estados Unidos y China como una “Nueva Guerra Fría” contemporánea. Este orden global emergente, policéntrico y flexible responde a la idea de “orden global múltiple”, formulado por Acharya (2019) y de “multipolaridad global”, según Leslie Elliott Armijo (citado en Fortin *et al.*, 2021, p. 117), con el advenimiento de un siglo XXI asiático postoccidental, en el que la lucha por

el poder hegemónico entre Estados Unidos y China en los sectores tecnológico, de infraestructura y comercial, rodeados de potencias emergentes y deterioro del multilateralismo económico, da lugar a gran insignificancia sistémica para América Latina, según Parthenay (2020), muy afectada 1) por el resurgimiento de crisis políticas de diversa índole que afectan a la mayoría de los Estados de la región, razón por la cual su papel y su lugar en la escena internacional están muy cuestionados; 2) por la inexistencia de unidad regional en los foros globales y 3) por el riesgo, según el chileno Jorge Heine, de pasar de la “periferización” a la “marginalidad internacional”. Por consiguiente, a América Latina le convendría participar en un “No Alineamiento Activo” (NAA) como doctrina de política exterior que le permita abstenerse de tomar partido en las pugnas entre las potencias (Fortin *et al.*, 2021).

Lamentablemente, el entorno geopolítico de confrontación bélica —con conflictos como los de la invasión de Rusia a Ucrania y la nueva guerra entre Israel y Palestina— aumenta la división entre Occidente y el resto del mundo y ha reactivado un gran proceso armamentista incluyendo armamento nuclear, con amenazas a la paz mundial y el desvío de recursos antes destinados al desarrollo, lo cual dificultará disponer de escenarios de diálogo y consenso necesarios en las negociaciones de integración y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU al 2030 (CIDOB, 2023). Carme Colomina del CIDOB hace referencia a una “permacrisis”: “La idea de ‘permacrisis’ capta el momento de ansiedad del actual orden internacional, en el que las crisis se interrelacionan, se retroalimentan y parece que difícilmente se superan” (Colomina, 2022, citado en Morillas, 2023, p. 12).

A varios analistas les preocupa ver que, pasada la pandemia, no se ha ingresado a un entorno de paz, sino a uno de confrontación, lo cual crea la preocupación de un eventual conflicto mundial, como lo señala Morillas (2023): “Nos enfrentamos a retos colectivos donde somos más dependientes y estamos más interconectados que nunca, pero en un momento en el que crecen la confrontación geopolítica y la polarización, asomándonos incluso al riesgo de una guerra global” (p. 9). Y llega a esta conclusión: “El panorama global actual es complejo y crece la percepción de estar ante el fin del orden internacional hasta ahora conocido, proceso para el que no hay vuelta atrás” (Morillas, 2023, p. 14). Este es el complejo contexto geopolítico

mundial en el que se debe desenvolver la integración latinoamericana en los próximos años.

Reformas en el capitalismo de pospandemia

Tantos impactos y consecuencias de un necesario reacomodamiento del proceso globalizador al nuevo entorno mundial han llevado a algunos autores a proponer enfrentar el futuro del planeta con cambios y reformas del modelo de globalización del capitalismo de pospandemia en un mundo posneoliberal. A título de ejemplo, señalo algunas de las ideas expresadas en el manifiesto de las británicas Margaret Levi y Federica Carugati en 2021 sobre el rediseño de las instituciones y de las reglas para reemplazar el egoísmo tradicional del *homo economicus* por el sentimiento solidario del *homo reciprocans*, mediante una nueva economía política moral y una política económica más democrática, temas de gran conveniencia para la integración latinoamericana, donde la ética y la inclusión social deben estar entre los objetivos centrales de los procesos de integración (véase Carugati y Levi, 2021; Internationale Convivialiste, 2020; Fleurbaey *et al.*, 2019).

Carugati y Levi (2021) plantean la conveniencia de un nuevo contrato social y político que permita un reencuadre del modelo económico fundado en el *homo economicus* que calcula pérdidas y beneficios para pasar a una economía política moral y ética del *homo reciprocans* solidario, orientado al bien común de la comunidad, de los otros y de sí mismo, que facilite rehacer las economías y las instituciones de gobierno mediante una refundación institucional de las relaciones entre Gobiernos, sociedad civil y mercados que estimule la autodeterminación en un mundo interdependiente. Son planteamientos convenientes para el adecuado funcionamiento de la integración en América Latina, en la cual, si bien se han establecido objetivos y propósitos relacionados con el bien común, estos no han captado el interés y la voluntad política necesarias para hacer las transformaciones alrededor de un *homo reciprocans* más solidario.

En la elaboración de su manifiesto, Carugati y Levi (2021) partieron de anteriores principios de la economía en tiempos de Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx, pasando por John Maynard Keynes, Douglas North,

Milton Friedman y Joseph Stiglitz, en la búsqueda de aproximación entre ciencia económica y ciencias morales, sociales y políticas, donde la nueva economía político-moral desemboca en una política económico-democrática. A este respecto, dicen Carugati y Levi (2021): “Nosotras apuntamos a los micro fundamentos de la gobernanza [...] Nuestro objetivo es utilizar la ciencia de la cooperación y de la autogobernanza para fabricar espacios participativos incluyentes compatibles con las estructuras representativas existentes de las democracias modernas capitalistas” (p. 40).

En este sentido, siguen siendo ideas fundacionales valederas en el contexto actual las recomendaciones que hacía el teólogo suizo Hans Küng finalizando el siglo XX, sobre una concepción más integral del papel del ser humano en la economía, al preguntarse:

¿No se necesita también en la ciencia económica una nueva concienciación que la economía no sólo tiene que ver con dinero y mercancías, sino también con el hombre real que, en su pensamiento y actuación, en modo alguno puede reducirse al *Homo economicus* de intereses individuales? (Küng, 1999, p. 207)

Küng (1999) también recomienda la reintroducción de ciertas normas éticas mínimas, ya que “la globalización exige una ética global y la política y la economía mundiales exigen una ética mundial”, donde se produzca “un ordenamiento global de la competencia, de la sociedad civil y del medio ambiente, que garantice que también los mercados globales se integran en el marco ético-político de una bio-política global” (p. 225).

Las propuestas tendientes a posicionar un capitalismo de pospandemia reformado en un mundo posneoliberal incluyen también cambios impulsados por un grupo representativo de académicos y consultores internacionales pertenecientes a lo que se ha calificado como el retorno de un poskeynesianismo, en el que sobresalen personajes como Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Paul Krugman, Jeffrey Sachs, Thomas Piketty, entre otros. En 2019, por ejemplo, Stiglitz (2019) insistió en que “un sistema sin valores en una globalización sin restricciones no puede funcionar” (p. 123) y reiteró —entre

otros retos para lograr un capitalismo progresista con transición de la economía industrializada del siglo XX a la del XXI — el desarrollo de una economía verde de servicios e innovación que sostenga el empleo, mayor protección social, mayores cuidados a los adultos mayores, enfermos y discapacitados, y mejor sanidad, educación, vivienda y seguridad financiera para los ciudadanos (p. 206). En 2021, el francés Thomas Piketty propuso un impuesto a las empresas y a los patrimonios de los más ricos, ya que consideraba que la pandemia podría acelerar la transición a otro modelo económico más equitativo y sustentable. Sugería aumentar la inversión en los sistemas públicos de salud, apoyar más ingresos de los que lo necesitan con programas de ingresos básicos, intercambiar información entre organismos tributarios, organizar tributación por emisión de dióxido de carbono como parte del comercio internacional y constituir un fondo (Vieira-Posada, 2021b, p. 34).

El brasileño Celso Furtado, finalizando el siglo XX y transcurrida una primera década del proceso globalizador, planteaba el siguiente cambio:

El desafío al que se hace frente en el umbral del siglo XXI es el de alterar el curso de la civilización. Cambiando su eje, en un período histórico relativamente corto, de la lógica de los medios, puesta al servicio de la acumulación, a la lógica de los fines, en función del bienestar social, del ejercicio de la libertad y de la cooperación entre los pueblos. (Furtado, 1999, p. 81)

Por su parte, Sunkel (2007) recomendaba, en la primera década del siglo actual, volver a considerar principios del *neoestructuralismo*:

Se hace urgentemente necesario un examen sistemático, crítico y tan desapasionado como sea posible de las experiencias de reforma económica realizadas en la región, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones futuras de la política económica y el desarrollo de América Latina. Es posible que, con base en enfoques pragmáticos y las lecciones de la experiencia, se puedan superar las dicotomías polares y aproximarse las posiciones entre los neoclásicos

menos ideologizados y las tesis del desarrollo latinoamericano reformuladas en su versión *neoestructuralista*. (p. 488)

En resumen, sería conveniente abordar el futuro procurando cambios positivos asimilables a ideas valederas en las que la integración pueda ser un instrumento de apoyo y cambio fundamental, tal como lo propongo en la “Introducción” del libro *La pandemia de COVID-19 y un nuevo orden mundial* de la colección Pensamiento Global:

[...] los ajustes deseables en la pospandemia, en vez de un feroz regreso al capitalismo salvaje, serían un regreso en materia económica a un Estado de bienestar más responsable de políticas públicas que aborden los siguientes aspectos: la salud pública; la protección de las especies y la convivencia más armónica entre humanos y animales; una toma de conciencia de las metas de calentamiento global para lograr un planeta habitable; el desarrollo de una economía más solidaria y participativa, orientada al bien común y al fortalecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2016-2030; no estimular más desarrollo de energías fósiles contaminantes y respaldar el de energías limpias sustitutivas; cambiar los patrones de comercio internacional basados en la colocación de *commodities* minero energéticos; consolidar principios democráticos como eje central de gobernabilidad y procurar limitar la expansión de tendencias autoritarias; reformar y fortalecer los organismos internacionales y las negociaciones multilaterales; reformular y refundar si fuere necesario los procesos regionales de integración como mecanismo para el desarrollo y bienestar de las poblaciones; lograr entendimiento entre religiones que deje sin piso las interpretaciones fundamentalistas causantes de acciones terroristas; y avanzar en un desarme mundial que comprometa a las naciones exportadoras de armamento responsables de la paz mundial en el Consejo de Seguridad de la ONU para que el mundo avance en condiciones de paz y tranquilidad. (Vieira-Posada, 2021a, p. 19)

Globalización e integración con Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030

En un análisis de resultados del proceso globalizador, se ha encontrado que se estaba produciendo gran desigualdad en la distribución de los beneficios, en la que determinadas personas y países se enriquecían más, mientras otros no solo continuaban en situación de pobreza, sino que la veían agravada. Según el *Informe sobre la desigualdad global 2018*, la forma en que se ha distribuido el crecimiento en el ingreso en la población desde 1980 muestra cómo el 1 % ha capturado dos veces más de ese crecimiento que el 50 % más pobre y, entre 1980 y 2016, el 1 % más rico de la población recibió 27 centavos por cada dólar de crecimiento de los ingresos a nivel mundial, más del doble del porcentaje recibido por el 50 % más pobre, que tan solo obtuvo 12 centavos por dólar (Wid World, 2018).

Este empobrecimiento condujo a la ONU a aprobar inicialmente un programa de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000-2015, en los que, según Stuhldreher (2018), “primó la perspectiva de desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos. Aún con sus limitaciones los ocho ODM contribuyeron a instalar la necesidad de la comunidad internacional de monitorear resultados o logros para el bienestar de las personas”. Sin embargo, según la misma autora, “los ODM fueron cuestionados por su enfoque minimalista y escasamente integrado del desarrollo, el progreso y el bienestar, que hubiera debido incluir la eliminación de las brechas en materia de igualdad, exclusión social y degradación ambiental” (Stuhldreher, 2018, pp. 273 y 274).

La discusión sobre la Agenda Post-2015 comenzó en 2011 en la ONU, ya que las evaluaciones sobre los niveles de empobrecimiento y las necesidades de la población en el proceso globalizador eran muy preocupantes⁵⁵.

55 Según OXFAM (2020), los 2153 milmillonarios que había en el mundo poseían más riqueza que 4600 millones de personas, un 60 % de la población mundial. El 1 % poseía más del doble de riqueza que 6 900 000 000 de personas. En América Latina y el Caribe, el 20 % de la población concentraba el 83 % de la riqueza, con un número de milmillonarios en la región que pasó de 27 a 104 desde el 2000. En contraste, la pobreza extrema aumenta. En 2019, un 10,7 % de la población vivía ►

Fue así como se acordó un segundo programa de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) actualmente vigente para el período 2016-2030; programa de ajuste del proceso globalizador, el cual tiene a su vez impacto en las metas que los procesos de integración deben manejar para esta década.

La variedad temática de sus 17 objetivos cumple buena parte de los que, a su vez, trabajan la integración y se puede hacer la siguiente agrupación: la prioridad en reducir la desigualdad en los países (ODS 10), una mayor búsqueda de igualdad con eliminación de la pobreza (ODS 1) y del hambre (ODS 2), el acceso a condiciones básicas de vida sana (ODS 3), la educación inclusiva y de calidad y la promoción de oportunidades de aprendizaje (ODS 4), una mayor igualdad de género y el empoderamiento para mujeres y niñas (ODS 5); el acceso a agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), trabajos decentes (ODS 8) y acceso igualitario a la justicia (ODS 16) (figura 22).

Figura 22. 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Nota: tomado de Naciones Unidas (2015).

◀ en extrema pobreza, de acuerdo con datos de la Cepal (OXFAM, 2020). Prácticamente, la mitad de la población mundial vive con menos de 5,50 dólares al día y el Banco Mundial define pobreza extrema como ingresos de 1,90 dólares al día o menos.

Para su desarrollo, la Cepal considera conveniente la evolución del manejo de las políticas económicas por un Estado de bienestar que asuma políticas sociales, educativas y de salud:

La recuperación y el desarrollo debiesen estar orientados hacia un Estado de bienestar inclusivo y una transformación productiva que fortalezca la igualdad [...]. El enfoque de derechos provee un marco normativo, principios y criterios orientadores para las políticas pro-igualdad. Que los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean indivisibles y universales implica la promoción de políticas sociales integrales, articuladas e intersectoriales, basadas en sistemas educativos y de salud universales y la ampliación de los sistemas de protección social. (Cecchini *et al.*, 2021, pp. 12 y 18)

Como precedente de los compromisos de los Estados, existe el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con adhesión o ratificación de todos los países de América Latina. Según la Cepal (2020a):

La evidencia empírica muestra que sociedades más igualitarias tienden a: ser más eficientes y pueden sostener un mayor y más rápido crecimiento económico; ser más felices; ser más saludables y cohesionadas; ser más resilientes ambientalmente y contar con instituciones más robustas y democráticas.

La Cepal agrega en otro documento de 2021 sobre los aspectos necesarios por trabajar para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

Consolidar una base jurídico-normativa que permita viabilizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y reforzar la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado y no solo de gobierno; coordinar y articular las diferentes políticas sociales (educación, salud, trabajo, protección

social, cuidado y vivienda) y las políticas económicas y medioambientales; acrecentar la capacidad de gestión pública en materia social, establecer equipos técnicos y procesos de gestión centrados en la efectividad y la eficiencia, y disponer de recursos suficientes y estables para atender las necesidades de una política social de calidad. (Cepal, 2021, p. 231)

Con relación a la estratificación socioeconómica, considera importante reducir disparidades de ingresos mediante políticas: 1) de inclusión laboral y productiva de sectores más vulnerables a la pobreza, 2) para el fortalecimiento institucional del mercado laboral —como salario mínimo y negociación colectiva— y 3) de educación, salud y nutrición a través de aumentos en la productividad, el empleo y el ingreso. En cuanto a las desigualdades territoriales, considera conveniente: 1) garantizar el desarrollo, el bienestar y la igualdad de oportunidades de las personas en todos los territorios, 2) promover el aprovechamiento inclusivo de recursos naturales mediante gobiernos de proximidad para acercar oportunidades y derechos a personas, familias y comunidades en territorios más rezagados y 3) fomentar la participación de personas, familias y comunidades como actores en diseño y control de las políticas que los atañe (Cepal, 2012, 2021).

Un sector en auge en los últimos años y que puede representar un serio problema mundial es el incremento de las migraciones, ya no solo por razones de mejoramiento personal o persecución política, sino por efectos del cambio climático, lo cual constituye un tema que tendrá que ocuparse obligatoriamente. La inclusión laboral y productiva, el fortalecimiento del mercado laboral y las políticas de educación y salud son, entre otros, temas del desarrollo sostenible que tendrán que ver muy directamente con el tema de migraciones. Entre las razones del aumento de las migraciones, principalmente intrarregionales, la profesora colombiana Claudia Sacristán-Rodríguez considera:

La migración se ha acelerado a lo largo de la última década, en especial, se ha incrementado el flujo migratorio intrarregional en comparación con el ritmo de crecimiento de la migración suramericana

hacia los países desarrollados. Lo anterior puede ser explicado por las consecuencias que generaron en los migrantes la crisis financiera de 2008, la orientación positiva que experimentaron las políticas migratorias en los acuerdos de integración regional en Suramérica, así como la ampliación del mercado laboral. (Sacrístán-Rodríguez, 2022, p. 58)

El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por los países se podría ver facilitado y complementado mediante el desarrollo de varias de las acciones necesarias mediante programas colectivos y consensuados de los procesos subregionales de integración, gracias a una revinculación de la integración con el desarrollo, en este caso, sostenible. Esto lleva a Stuhldreher (2018) a comentarlo en estos términos:

Los esquemas de integración vuelven a ser tematizados en directa conjunción con la promoción del desarrollo, que adquiere a partir de las metas planteadas en 2015 un formato que permitirá monitoreos eventualmente más asertivos que en el caso de los ODM. Cabe destacar que existen ejemplos puntuales de políticas subregionales de los países de la Unasur, la CAN, el Mercosur y la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en un espectro temático amplio que abarca cuestiones tales como el ordenamiento territorial, integración física, económica y productiva, fortalecimiento institucional y desarrollo humano sostenible. (p. 280)

En la Comunidad Andina (CAN), por ejemplo, el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS CONHU) trabajó en la conformación en 2021 de la “Mesa Andina Intersectorial de Concertación contra las Desigualdades”, que buscaba contar con un sistema de monitoreo regional con énfasis en la reducción de las desigualdades sociales de salud y la incidencia en políticas públicas para alcanzar las metas del ODS 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”. Igualmente, en el 2020, se aprobó el *Plan Andino de Salud y Cambio Climático 2020-2025*, por parte de los ministros de salud andinos (Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue [ORAS CONHU], 2021).

Los profesores brasileños Regiane Bressan, Bruno Theodoro Luciano y Cairo Borges Junqueira consideran que

los procesos de integración regional pueden hacer contribuciones importantes a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de varias maneras, incorporando normas y actualizando antiguos acuerdos, así como creando mejores condiciones de implementarlos. [...] Mientras que la Comunidad Andina mostró una gran adherencia a los ODS, el Mercosur mostró un compromiso más retraído, a pesar de agregar a los países más grandes de América del Sur. Al mismo tiempo, la Alianza del Pacífico es marcada por poca adherencia a la Agenda 2030. (Bressan *et al.*, 2023, p. 153)

En cuanto al estado de cumplimiento de los ODS por parte de los países latinoamericanos, de acuerdo con el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) de la Universidad de los Andes de Colombia, la situación es la siguiente:

Nos encontramos a mitad de camino entre la promulgación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2015 y la meta esperada de lograrlos en el 2030. En este tiempo se han presentado muchos retos globales, incluida una pandemia que nos dejó lecciones enormes acerca de la fragilidad y de la interconectividad a nivel planetario, y también retos complejos en cada uno de los países de nuestra región de América Latina y el Caribe, que en cada caso han determinado vientos a favor y vientos en contra para alcanzar las 169 metas que se han propuesto para alcanzarlos. (CODS, 2023, p. 9)

Entre los principales hallazgos de la investigación del CODS sobre avances en el cumplimiento en 2022 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobresalen los siguientes:

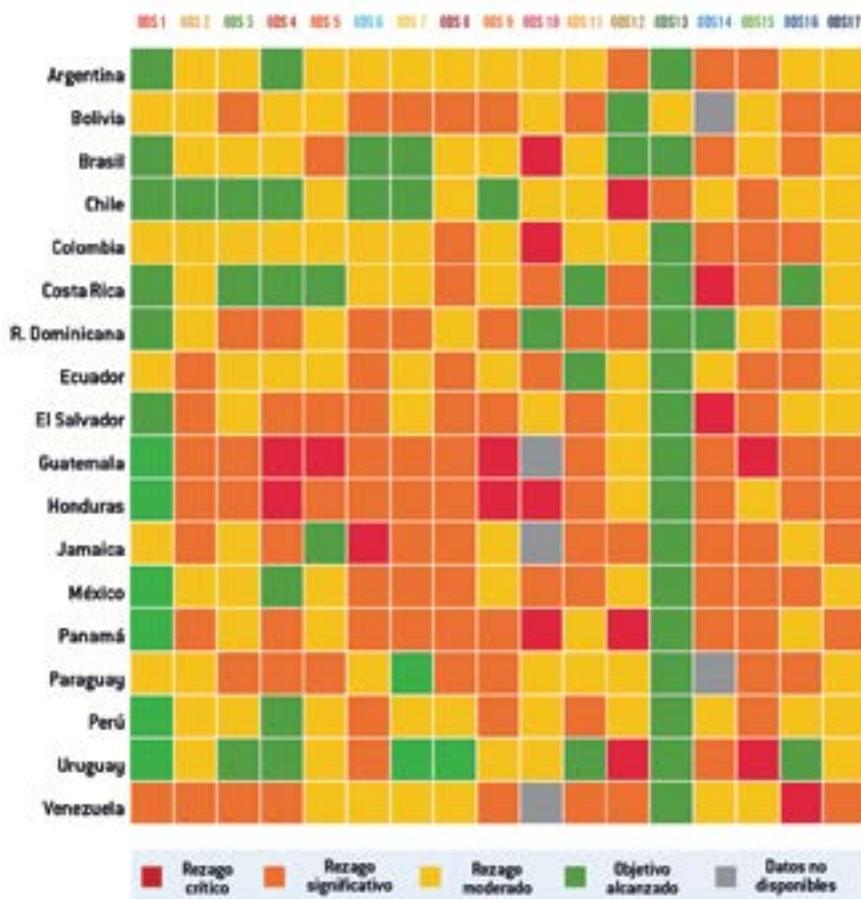
- La región tiene un limitado cumplimiento de la Agenda 2030 caracterizado por un desempeño promedio de 58,98 en el cumplimiento

de los ODS. Si bien existen diferencias importantes entre países, en general se resalta que pocos países muestran un desempeño adecuado en el cumplimiento de la Agenda 2030.

- Los países más destacados de la región son Brasil, Uruguay y Costa Rica, con un puntaje agregado superior a 60; sin embargo, este cumplimiento no es generalizado en todos los ODS. Los siguen Argentina y Chile.
- En el otro extremo, se encuentran países como Venezuela, Honduras y Guatemala, con un puntaje por debajo de 52, siendo este último, el de menor desempeño entre los 18 países analizados en el reporte.
- En general, la región cuenta con un buen desempeño en el ODS 1 (Fin de la pobreza) basándose en que solamente Venezuela y Honduras cuentan con un conteo de pobreza medida con USD 2,15 diarios superiores al 10 %.
- En cuanto al ODS 13 (Acción por el clima), la región presenta buenos resultados en términos de uso de energías renovables y emisiones, con un puntaje agregado de 74,8. Cabe destacar que, a pesar de los avances, hay una insuficiente preservación de áreas naturales esenciales para la biodiversidad.
- Al desagregar los resultados se identifican retos compartidos en la región en los ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y 9 (Industria, innovación e infraestructura), dado que ambos presentan niveles de logro en promedio bajos debido al bajo nivel de áreas protegidas y la baja proporción de PIB destinado al gasto en innovación y desarrollo. Es preciso destacar también el rezago en el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), caracterizado por la alta proporción de población económicamente activa sin ahorros para la jubilación y la proporción de población que se encuentra en condiciones de trabajo informal. (CODS, 2023, pp. 11-12)

En la tabla 1, se aprecia si, para 2022, el rezago es crítico (en rojo), significativo (en naranjado), moderado (en amarillo) o si se alcanzó el objetivo (en verde), para cada uno de los 17 ODS en 18 países latinoamericanos y caribeños.

Tabla 1. Desempeño de los ODS para América Latina y El Caribe, 2022



Nota: tomado de cods (2023, p. 18).

Para finalizar este capítulo, en la “Introducción” hecha, junto con el profesor Félix Peña, al libro *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* de esta colección Gridale, en 2021, mencionamos unas ideas valederas de principios para considerar en la pospandemia por parte de la integración latinoamericana:

Se debe insistir en que la integración puede y debe ser herramienta fundamental de trabajo comunitario, colectivo y consensuado, de

espíritu solidario que invita al tratamiento de dispositivos y medidas en la postpandemia y al replanteamiento de varios de los paradigmas que hasta ahora habían regido el mundo. Se aspira a la recuperación de un Estado de bienestar más responsable de la aplicación de políticas públicas —comenzando por la salud—, en un proceso de armonización de políticas macroeconómicas y sociales; también el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los compromisos sobre cambio climático; asimismo, enfrentar los estragos enormes de recesión mundial y desempleo ocasionados por la COVID-19, mediante la revalorización de políticas sociales, políticas de empleo y políticas multilaterales, en las cuales se enmarquen los diferentes acuerdos comerciales que permitan aumentar exportaciones y reconstituir las economías mediante inversión y tecnología; de igual forma, desarrollar energías limpias sustitutivas, acompañadas de encadenamientos productivos generadores de valor en las exportaciones de la región, que reemplacen la participación actual de las exportaciones de materias primas. (Vieira-Posada y Peña, 2021a, p. 11)

Estamos en un mundo de muchos cambios, en donde elementos y principios impostergables de la integración significan acomodo a nuevas realidades del proceso globalizador en un entorno de desarrollo sostenible con metas por cumplir a 2030. Una integración del siglo XXI debe considerar aspectos tecnológicos, medioambientales y de cambio climático, de gobernabilidad, de movilidad poblacional, de entorno geopolítico mundial, adicionales a los económico-comerciales y político-sociales tradicionales.

Capítulo 8

El futuro de la integración

Los países sistemáticamente se han apartado de una premisa fundamental: creer en lo que acuerdan y acordar en lo que creen.

Marcel Vaillant (2007, p. 4)

Quizás haya llegado la hora de reexaminar la doctrina de la integración multinacional y de repensar, mediante una interpretación historicista, la forma de adecuarla al mundo actual.

Palabras de Gustavo Magariños (Aladi, 2011)

No es una fórmula lo que en realidad se requiere. Es un proceso guiado por una gran persistencia de propósitos. Hay que encontrar ese camino y seguirlo con audacia reflexiva, con la emoción que impulsa audazmente a las grandes acciones.

Raúl Prebisch (1970, p. 190)

Qué, por qué y para qué integrarse

El futuro de la integración pasa por precisar unos principios básicos de ideas fundacionales valederas para su aplicación. El punto de partida es la identificación de propósitos comunes de quienes se quieren integrar, de por qué y para qué lo quieren hacer, para lo cual hay que desarrollar una interdependencia que lleve a actuar comunitariamente, a construir consensos, a manejar una soberanía compartida donde quienes tuvieron la voluntad política y la decisión de integrarse comparten las competencias, en negociaciones en las que todos obtengan beneficios y no se pretenda imponer ni ganar en todo, junto con políticas de Estado que den continuidad y aseguren el respeto de compromisos adquiridos; una interdependencia en la que las fronteras sean vistas como oportunidades de complementación y desarrollo que aseguren mayor participación de las regiones y de la sociedad civil, donde los espacios ampliados permitan beneficios de cohesión social; en definitiva, una integración no politizada ni polarizada, con objetivos multidimensionales que permitan lograr mejor inserción en el mundo.

Los principios de lo que considero que son básicos para integrarse de manera efectiva se recogen en la página 345. Espero contribuir con su análisis a facilitar lo que debería caracterizar la integración en América Latina para una mejora en su funcionamiento y en sus resultados.

Por su parte, el estructuralista chileno Osvaldo Sunkel hace estas precisiones de lo que implica construir un verdadero proyecto de integración:

Un proyecto de integración es un proyecto de largo plazo que requiere políticas sostenidas, entre otros ámbitos, en materia de infraestructura para la integración; convergencia en las políticas económicas —macroeconómicas, financieras, inversión extranjera, comercio exterior, fiscal, etc.— y de migración; marcos regulatorios estables; gobiernos con capacidad de anteponer intereses de largo plazo a conflictos generados por el proceso de integración; y, capacidad de ceder soberanía a instituciones de integración fuertes. (Sunkel, citado en Leiva, 2008, p. 69)

Principios básicos sobre qué es integrarse

1. Saber por qué y para qué integrarse.
2. Tener un objetivo claro y no perderlo de vista.
3. Actuar solidaria y comunitariamente.
4. Construir consensos y respetar compromisos.
5. Crear y aceptar interdependencias.
6. Estar dispuesto a delegar soberanías compartidas.
7. No querer ganar en todo: negociar y no imponer.
8. Establecer mejores escenarios para el desarrollo de proyectos de interés común.
9. Entender que la integración debe ser política de Estado y no de gobierno.
10. Poner en común propósitos de convivencia democrática.
11. Superar las fronteras como barrera.
12. Facilitar mayor participación de las regiones y de la sociedad civil.
13. Desarrollar políticas de cohesión social.
14. Conformar bloques con capacidad negociadora internacional.
15. Realizar una integración multidimensional.
16. Evitar la ideologización y polarización de la integración.

Nota: elaboración propia.

O como anota el argentino Félix Peña:

La integración regional es un proceso que se construye día a día. Las hojas de ruta requieren una adaptación constante a los frecuentes cambios en las realidades. Ello implica un equilibrio dinámico entre la flexibilidad y la previsibilidad que resulten de sus instituciones

y reglas de juego. Dice Monnet (1976) al concluir sus memorias —y casi al mismo tiempo concluir su larga vida (murió a los 92 años)—: “Hay que abrirse camino día tras día; lo esencial es tener un objetivo lo suficientemente claro como para no perderlo de vista”. (Peña, 2017, p. 33)

Apelando igualmente a conceptos de Jean Monnet, los profesores Andrés Malamud y Philippe Schmitter consideran que lo importante es fijarse una tarea concreta:

La estrategia a seguir ha sido bien captada en la concisa frase de Jean Monnet: *“Petits pas, grands effets”*, que puede traducirse como “dar pequeños pasos que originen grandes efectos”. Lo importante es fijarse una tarea concreta que sea posible manejar en conjunto con pocas polémicas iniciales, pero ligada suficientemente a otras áreas de posible cooperación conjunta como para generar efectos secundarios en estas. El juego consiste en que los conflictos suscitados, al tratar de cumplir dicha tarea inicial, se resuelvan en forma positiva. (Malamud y Schmitter, 2006, p. 9)

Es conveniente sacar lecciones de los fracasos de la integración y adoptar dispositivos para mejorarlos. Malamud (2005b) hace este balance negativo de resultados de la integración latinoamericana:

Antes de los años noventa, todos los intentos de integración en América Latina fracasaron debido a diferentes factores. Los más significativos fueron (a) el bajo nivel de interdependencia previo, (b) la escasa convergencia en cuanto a niveles de desarrollo y políticas económicas, (c) la inestabilidad política provocada por las frecuentes rupturas de la democracia, y (d) la adopción de instituciones regionales demasiado débiles o demasiado rígidas. (p. 14)

Y como lo sugerimos Félix Peña y yo:

La integración latinoamericana tiene la oportunidad histórica de responder a la pandemia y posicionarse de manera unida en la pos-pandemia, reconsiderando objetivos y planes de acción orientados a consolidar una integración multidimensional que equipare aspectos económico-comerciales con aspectos de profundas reformas sociales y políticas, en un contexto de economía más solidaria que proyecte superar egoísmos nacionales en favor del bien común. (Vieira-Posada y Peña, 2021, p. 11)

Los costos de la no integración de América Latina

Una forma de responder la pregunta de *por qué integrarse* está en el conocimiento de lo que representan los *costos de no hacerlo*. Esto colocaría a los Gobiernos latinoamericanos en la obligación de no postergar por más tiempo unos procesos en los que la integración es la respuesta válida para posicionarse en el sistema internacional y conseguir más eficazmente el desarrollo económico y social para el que la integración es uno de los mejores instrumentos.

La experiencia de décadas ha demostrado que el excesivo presidencialismo, con asomo en ciertas circunstancias de caudillismo mesiánico, ha impedido que la integración haya podido avanzar regular y eficazmente. Solo en algunas circunstancias de poca duración, se ha contado con el respaldo e involucramiento directo de los gobernantes latinoamericanos en favor de la integración. Por eso, una herramienta conveniente sería colocarlos ante el hecho político de asumir unos costos por el hecho de no integrarse, de no terminar de cumplir lo acordado en los diferentes procesos regionales de integración.

Interrogantes sobre la integración

Al considerar el futuro de la integración latinoamericana, yo planteo algunos interrogantes por absolver.

1. ¿Cómo superar la politización polarizante y descalificadora aplicada en la integración en nuestro continente, la cual considera solo aspectos económicos y comerciales de la integración o solo aspectos políticos y sociales que impiden la realización de una integración multidimensional?
2. ¿No ayudaría a la integración que se restableciera el objetivo de lograr mercados comunes subregionales, cuando la libre circulación de factores —característica de un mercado común— es apenas una etapa intermedia de la integración económica y complemento natural del libre intercambio de bienes y servicios?
3. ¿Por qué razón la integración latinoamericana —como insinúan algunos— se debe limitar al libre comercio, el cual es propósito del mundo desarrollado en su fase de capitalismo postindustrial del proceso globalizador y deja por fuera herramientas avanzadas de integración como la armonización de políticas económicas y sociales que contribuyan al desarrollo y no solo al intercambio?
4. ¿Cómo aceptar la conveniencia de compartir soberanía en un manejo de propósitos comunes de integración, en vez de la negociación intergubernamental desde cada interés nacional que demora y complica conseguir resultados y queda sujeta a la ratificación de cada parlamento nacional para su implementación con las demoras que esto significa?
5. ¿Por qué no aceptar que, en el manejo de soberanías compartidas o delegadas, no hay pérdida de soberanía nacional, pues

los países son quienes adoptan finalmente las decisiones y, adicionalmente, existe la ventaja de implementar de manera inmediata lo acordado?

6. ¿Por qué razones los Gobiernos no cumplen lo establecido en sus constituciones políticas, en las cuales, en su gran mayoría, se ordenan conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones que permita contar con un organismo continental para la integración de América Latina?

Nota: elaboración propia.

Como menciono en el capítulo 4, existe el precedente del estudio de los costos de la no integración en el proceso europeo, durante el cual hubo un momento en que la integración no terminaba de ser implementada, porque subsistían varios obstáculos al funcionamiento del mercado único interior, pues los Gobiernos no terminaban de comprometerse debidamente con el desarrollo del libro blanco de 1985 de la Comisión Europea sobre la necesidad de culminarlo y del Acta Única de 1987. Aunque la Comunidad Económica Europea ya constituía el primer mercado para sus socios:

Se trataba de un mercado fragmentado a causa de la persistencia de barreras técnicas, fiscales y monetarias que limitaban la libre circulación de los factores de producción, lo cual encarecía en última instancia el coste de los productos y los servicios. (Morata, 1999, p. 42)

Esto cambió con el estudio ordenado por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, quien contrató la realización de un trabajo liderado por el profesor Paolo Cecchini sobre los diferentes costos existentes por no terminar de implementar el proceso acordado de integración⁵⁶. La investigación efectuada por más de 30 grupos consultores

56 El equipo era de carácter multidisciplinario y estaba liderado por Cecchini, quien contó con la colaboración de los integrantes de un Comité Directivo, entre los que ►

con 11 000 empresas sobre barreras físicas, técnicas y fiscales que impedían el funcionamiento del mercado común arrojó costos superiores a los USD 180 000 000 000 que llevaron a la adopción de más de 300 reglamentos comunitarios para el funcionamiento del mercado único interior por parte de los países miembros de la Comisión Europea. El Informe Cecchini cubrió aspectos tan variados como: 1) el reconocimiento o establecimiento de normas comunes que permitieran aprovechar economías de escala al trabajar un mercado ampliado; 2) la supresión de fronteras físicas representadas en controles fronterizos y burocracia aduanera; 3) la armonización de sistemas de imposición fiscal que facilitara una competencia más equitativa; 4) la apertura de los contratos públicos; 5) la constitución de un espacio o mercado común de servicios financieros; 6) la liberación de las telecomunicaciones; 7) el aseguramiento de la propiedad intelectual o el reconocimiento de títulos y el derecho de sociedades (Cecchini, 1987).

Si esto le sucedió a la integración europea que avanzaba contextualmente de manera ordenada y con institucionalidad suficiente, ¿qué se puede esperar de la paralizada integración latinoamericana? En un documento con el cual se intentó conformar en 2006 un grupo para el estudio de los costos de la no integración en América Latina, pero que la crisis financiera mundial de 2008 impidió su realización, se señalan los siguientes problemas en la integración latinoamericana:

Tal como sucedió en Europa en los años ochenta, América Latina no logra el impulso final para concretar su integración y ha ingresado en una peligrosa confusión sobre prioridades y alcances de sus procesos ante situaciones de crisis económica que conducen al restablecimiento de restricciones unilaterales, debilidades en el marco jurídico-institucional de algunos procesos o peligrosos entornos de “*desinstitucionalización*” en otros al no acatarse los fallos de sus instituciones, prioridades otorgadas a otras negociaciones comerciales que colocan en un segundo plano los compromisos de integración

◀ se contaban miembros de universidades europeas como las universidades de Bocconi (Milán), Sussex (Brighton) y Louvain-la-Neuve (Lovaina).

subregional y regional y la ausencia de credibilidad y el escepticismo generado por la ausencia de proyecciones verosímiles sobre los efectos positivos de nuevos avances en los mismos procesos. A lo anterior se agregan los malos resultados en el logro de condiciones de bienestar de la población y redistribución del ingreso junto con políticas sociales efectivas que permitan paliar los fenómenos de exclusión y polarización social, objetivo central de todo proceso de integración, al aumentar dramáticamente los niveles de pobreza en la región y de distribución inequitativa de los beneficios entre las regiones de los países participantes, lo cual ha impedido la incorporación y participación más activa de otros actores de la sociedad a los esfuerzos de integración, ocasionando un alto nivel de frustración en varias capas de la población respecto a las ventajas que le puede ofrecer la integración latinoamericana. (Sanz *et al.*, 2006, p. 6)

¿Qué costos puede asumir América Latina al tener cada vez más estancados sus procesos subregionales y regionales de integración por no haber logrado desarrollar los mandatos establecidos en los acuerdos? ¿Cuánto le está costando a sus economías el mantenimiento de los diferentes obstáculos a la integración?

Sobre los propósitos de estudiar los costos de la no integración en la primera década del siglo XXI, propósitos que siguen siendo válidos en la actual década, se afirmaba lo siguiente:

Generar evidencias suficientes para persuadir a los gobiernos sudamericanos y latinoamericanos que si no asumen las responsabilidades y medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de unas comunidades sudamericanas y latinoamericanas y eventualmente una Unión Latinoamericana, que permitan profundizar los diferentes elementos multidimensionales de la integración; serán cuantiosos los costos que seguirán enfrentando de tipo económico, político y social, por no asegurar el impulso final indispensable a su propia integración. Este impulso, como se verá más adelante, debe corresponder también a un replanteamiento del modelo de desarrollo y

de las formas de integración, en donde lo regional y societal deben ocupar lugar preponderante en la reformulación y culminación de la integración latinoamericana. Con este tipo de estudio los gobiernos latinoamericanos tendrían elementos de juicio sobre lo que significa y sobre su responsabilidad en la no finalización de los procesos de integración, algunos iniciados hace más de seis décadas. Al tiempo podrían incorporar nuevos niveles de una gobernanza multinivel en la cual se logre la participación de otros actores de la sociedad civil a nivel local, regional y transfronterizo. De otra parte, se podría ir más allá en los temas a considerar, pues mientras el trabajo europeo se centró en variables económicas, un estudio latinoamericano podría abarcar un universo más amplio de barreras y obstáculos a la integración considerando la necesidad de su multidimensionalidad, para lo cual se podrían estudiar barreras de orden político, jurídico, institucional, macroeconómico, físico, técnico, regional, fronterizo, cultural, ambiental y social que afectan la integración latinoamericana. (Sanz *et al.*, 2006, p. 7)

El profesor chileno Héctor Casanueva respaldó los resultados del Informe Cecchini y su realización para el caso latinoamericano fundamentado en que

[...] condujo a decisiones trascendentales como la instalación del Mercado Único Europeo y posteriormente, la Unión Económica y Monetaria Europea, con un Banco Central y el Euro, la moneda única europea; y para el caso de América Latina, un estudio de los costos de la no integración, le permitiría conocer la enorme pérdida de continuar por una senda separada aprovechando en una mínima expresión los beneficios que puede traer un desarrollo conjunto. (Casanueva, 2008, p. 81)

En el caso de América Latina, el análisis de las principales barreras y obstáculos a la integración puede ser más amplio que las barreras europeas, incorporando temas como barreras políticas y jurídico-institucionales, fiscales y macroeconómicas, físicas y técnicas, regionales y fronterizas y barreras

socioculturales e históricas. Así se daría cubrimiento a las diversas barreras que afectan y dificultan llevar a cabo una integración multidimensional como la que se requiere, cubriendo temáticas como las siguientes:

Dichas barreras hacen relación a la desconexión física que caracteriza al continente; a las trabas para la libre circulación a través de las fronteras y a la falta de documentación y códigos unificados que faciliten la libre circulación de bienes, capitales, personas y servicios; a la incompleta homogenización de aspectos normativos; a las condiciones diferentes existentes en cada mercado por la insuficiente armonización de políticas fiscales y macroeconómicas; a los desarrollos desequilibrados entre las diferentes regiones, en especial las fronterizas; a las limitaciones de tipo jurídico, institucional y político, donde América Latina enfrenta problemas de gobernabilidad en los procesos como consecuencia de una integración vertical manejada desde arriba por los estados; y a los malos resultados en términos sociales de equidad y de participación de la sociedad civil, junto con factores culturales e históricos que generan resistencias a diversos temas de la integración multidimensional, con eventuales y peligrosos efectos de desestabilización y limitación de los procesos de integración. (Sanz *et al.*, 2006, p. 8)

Para decidir la reactivación de la integración latinoamericana, es entonces muy importante la realización del estudio de los costos de la no integración de América Latina.

Una integración efectiva multidimensional

Conceptualmente hablando, el multilateralismo en relaciones internacionales se refiere, según la profesora Rita Giacalone, “a la actividad institucionalizada y conjunta de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal” (Giacalone, 2016a, p. 17). Según el profesor Thomas Legler de México:

En congruencia con las tradiciones liberales y constructivistas, el multilateralismo implica arreglos institucionales de naturaleza formal o informal, basados en relaciones de principio entre tres o más Estados, en los cuales participan a menudo actores no estatales, como organizaciones no gubernamentales, empresarios o comités de expertos. (Legler, 2010, p. 2)

Entretanto, para Amitav Acharya, “puede que el multilateralismo y las instituciones multilaterales no sean los productores más rápidos, eficaces o decisivos de cambio normativo, pero hacen que las transformaciones fundamentales sean legítimas y pacíficas” (Acharya, 2005, p. 38).

Para Tomás Cabrera y Jorge Riquelme, un proceso multidimensional “se entiende como la capacidad de los Estados por desarrollar el proceso desde una multiplicidad de variables, involucrando aspectos sociales, culturales, económicos y políticos” (Cabrera y Riquelme, 2007). Refiriéndose al regionalismo, el profesor Fredrik Söderbaum lo describe como un proceso que incluye temas de seguridad, economía y desarrollo y temas sociales y ambientales, por lo que también lo define como un proceso multidimensional (Söderbaum, 2015, pp. 119-131, citado en Briceño Ruiz, 2019). Por su parte, Björn Hettne definió el nuevo regionalismo como “un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales” (Hettne, 1994, p. 11).

Los acuerdos de integración constituyen acuerdos formales en torno de objetivos que se construyen en común y desde sus inicios fueron considerados una actividad multidimensional decidida por los Estados que acordaban asociarse mancomunadamente bajo propósitos comunes. El neofuncionarista Leon Lindberg ya describía en 1970 la integración como un proceso multidimensional. Teóricos europeos de la década de 1990 como Claus Giering, la describían como un proceso multidimensional que incluye toma de decisiones en conjunto, integración social, interdependencia internacional común y conciencia común (Giering, 1997, pp. 230-244, citado en Briceño Ruiz, 2019). Precisamente, el profesor José Briceño Ruiz reafirmaba recientemente que “es conveniente pensar en una integración multidimensional que incluya en una plano de igualdad las diferentes dimensiones de

la integración bajo el impulso del Estado y el mercado” (Briceño Ruiz, 2019, p. 23), y agregaba más adelante que a la integración no se le debe pensar “como un proceso exclusivamente comercial o productivo o social como si fueran aspectos que se excluyeran entre sí, sino como un proceso multidimensional. Esta idea no es nueva en los estudios académicos” (Briceño Ruiz, 2019, p. 57).

Pero en la integración latinoamericana ha existido una falsa dicotomía entre integración regida por el Estado o regida por el mercado, lo cual ha derivado en alinearla con tendencias políticas a favor de alguna de las opciones, cuando la integración no debe ser unidimensional con lo económico y comercial —soportado en la apertura de mercados— o lo político y social —soportado en la intervención del Estado. El alemán Norbert Lechner afirmaba: “Parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina mientras la relación de mercado y Estado sea visualizada como una ‘suma cero’ en el que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro” (Lechner, p. 14, citado en Briceño Ruiz, 2019, p. 57; véase Lechnert, 1992). Una efectiva integración no se puede alinear con ninguna opción, pues le corresponde ser una integración multidimensional con cumplimiento de todas las variables. Como Briceño Ruiz (2019) concluye sobre esta dicotomía:

[...] ni el libre comercio es más importante que una agenda social o productiva, ni viceversa. Se trata de dimensiones de la integración que deben ser consideradas en un plano de igualdad y que responden a realidades que deben enfrentar los países de la región: la necesidad de insertarse en un mundo cada vez más competitivo, el impulso de la transformación productiva para que la inserción sea de calidad y el imperativo de contribuir a resolver el déficit en términos de equidad que existe en América Latina. (p. 60)

Yo mismo criticaba a comienzos de siglo XXI que en América Latina existiese una confusión “con la idea de que es suficiente integración articularse en zonas de libre comercio y dejar de lado el debate teórico, frenando la profundización de una integración multidimensional” (Vieira-Posada, 2005, p. 237).

Con relación a un multilateralismo latinoamericano, de acuerdo con Legler (2010), constituye la posibilidad de contar con una gobernanza regional autónoma en el continente:

La mayoría de los especialistas que teorizan acerca del multilateralismo han tratado de inspirarse en las organizaciones occidentales y, en grado menor, en organismos asiáticos o en el sistema de Naciones Unidas. En décadas recientes, el multilateralismo ha sido el pariente pobre de la integración y del regionalismo, al menos en cuanto al interés académico que despierta entre los estudiosos de las tendencias regionales en Latinoamérica. [...] En momentos en los que se cuestiona la hegemonía estadounidense en la región, centrar la atención en el multilateralismo nos ayuda a medir las posibilidades de una gobernanza regional autónoma hecha en Latinoamérica. (pp. 1 y 2)

Por su parte, Giacalone (2016a) considera que:

En otras regiones esos acuerdos comparten rasgos del multilateralismo latinoamericano (poca institucionalidad, por ejemplo) pero las variables explicativas y el contexto no son los mismos. Por ejemplo, en Asia-Pacífico la interdependencia económica creó encadenamientos que minimizan la necesidad de una institucionalización fuerte, según el modelo europeo. [...] En América Latina, por el contrario, el voluntarismo político de los acuerdos y la falta de encadenamientos económicos necesitan una institucionalización que no existe. (pp. 17 y 22)

El catedrático español José Antonio Sanahuja considera que el multilateralismo latinoamericano es defensivo y autonomista en la medida que contempla valores de autonomía frente a Estados Unidos, al tiempo que procura integración regional mediante criterios de soberanía, y es continuidad de procesos históricos de intentos de integración (Sanahuja, 2012); autonomía expresada recientemente luego de los fracasos de Unasur y del ALBA en la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe

(Celac) como intento de contar con un organismo que permita adoptar posiciones multilaterales como bloque latinoamericano frente a otros bloques en el mundo (Rojas Aravena, 2011), sin que se llegue a contar con un orden regional por no disponer de mecanismos de intervención y fortaleza institucional suficientes, lo cual corresponde más bien a un multilateralismo revisionista de los poderes emergentes que aspiran a mayor poder global conservando sus intereses (Sanahuja, 2013).

Esa falta de fortaleza institucional característica del multilateralismo latinoamericano contribuye a su debilidad y falta de resultados y es consecuencia del presidencialismo existente en la región, reconocido, entre otros autores, por Legler (2010), quien precisa estos atributos de este multilateralismo:

El multilateralismo latinoamericano es predominantemente estatocéntrico; en efecto, está mucho más centrado en el poder ejecutivo y su preferencia por las cumbres presidenciales es evidente. En el mismo tenor, es *pro tempore*, pues, en vez de la creación de secretarías independientes y fuertes, prefiere acuerdos en los que los líderes nacionales se rotan la dirigencia de las organizaciones. Actualmente, el multilateralismo latinoamericano también pone un claro énfasis en la promoción de espacios para el diálogo político y la concertación, por encima de las inversiones en bienes públicos, la gobernanza y el desarrollo para la región. También descansa sobre una aiosa tradición del multilateralismo defensivo: aquel que lucha por reafirmar la autonomía latinoamericana frente a Estados Unidos; al mismo tiempo, busca defender la prerrogativa soberana y exclusiva de los jefes de Estado y de gobierno de formular la política exterior con respecto a los actores nacionales y extranjeros. (p. 2)

Para el mismo Thomas Legler, junto con Arturo Santa Cruz, la conformación de organismos multilaterales —como Unasur o la Celac— permite conformar burocracias más eficientes que las de los países y ejercer un papel de mediación en la solución de problemas regionales prioritarios que

refuerza formas de cooperación en un enfoque institucionalista de las relaciones internacionales (Legler y Santa Cruz, 2011).

Uno de los problemas regionales prioritarios nos los deja la pandemia de COVID-19, porque, en esta década de pospandemia, se pondrá a prueba un necesario multilateralismo cooperativo en el terreno técnico-científico, como lo señalan los brasileños Gilberto Rodrigues y Alberto Kleiman:

La experiencia de cooperación internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el ámbito americano indica que el multilateralismo cooperativo técnico-científico es un camino posible, viable y necesario para superar la crisis del multilateralismo y para afrontar los nuevos desafíos en un escenario inédito de enormes retos para la gobernanza global ante el surgimiento y las consecuencias del COVID-19. (Rodrigues y Kleiman, 2020, p. 43)

Respuestas a la COVID-19, al cambio climático, a los impactos de las nuevas tecnologías, a la conflictividad de las relaciones internacionales, a la gobernabilidad mundial, a la institucionalidad y cubrimiento temático de nuestros procesos de integración —entre otros aspectos tratados en esta obra—, habrán de ser tratados con un enfoque multidimensional, en particular, para asegurar un relanzamiento de la integración latinoamericana que, mediante la multidimensionalidad, supere las divisiones e ideologizaciones polarizantes existentes.

Contexto democrático y participativo

No hay espacio para tratar con más detalle un tema fundamental para el futuro de la integración, como es el mantenimiento de la democracia puesta en peligro por los avances de formas autoritarias de gobierno, cuando es una idea fundacional impostergable de la integración tanto europea como latinoamericana.

En el caso de la Unión Europea, como comenta la profesora colombiana Catherine Ortiz-Morales: “La democracia es considerada un referente clave

en su convergencia política (interés vital), así como en su identidad (valor común) e institucionalidad (bien público regional) para su cohesión frente a los nuevos retos y otros actores” (Ortiz-Morales, 2023, p. 165). La idea fundacional europea de democracia es comentada recientemente por los profesores Isabel Camisão y Bruno Theodoro Luciano:

El Tratado de la Unión Europea (TUE) enumera explícitamente el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los de las minorías, como valores fundacionales de la UE (artículo 2 del TUE) y hace referencia a la democracia representativa como principio en el que se basará el funcionamiento de la UE. Por lo tanto, la UE está firmemente comprometida a promover y proteger estos valores compartidos tanto en el interior como en el exterior. Forman parte de la identidad de la UE y están integrados en sus políticas internas y externas. (Camisão y Luciano, 2022, p. 27)

Recuérdese cómo el ingreso de España, Portugal y Grecia a las Comunidades Europeas solo se pudo producir hasta la década de 1980, una vez desaparecidos los régimenes dictatoriales de Francisco Franco en España, Antonio de Oliveira Salazar en Portugal y la Junta Militar en Grecia y se instauraron gobiernos democráticos con los cuales se negoció su incorporación al proceso de integración. Igual ha sucedido con Turquía, en donde la presencia del gobierno autocrático de Recep Tayyip Erdogan ha complicado las negociaciones de ingreso a la UE.

Sin embargo, casos recientes de alejamiento de la democracia y el desconocimiento de la normatividad comunitaria europea por parte de algunos gobiernos, como el de Polonia hasta hace poco tiempo y el de Hungría desde hace varios años, constituyen un llamado de alerta sobre la importancia de permanecer vigilantes y de aplicar los dispositivos necesarios para defender este principio fundacional tan importante. La Unión Europea no debe temer sancionar a uno de sus miembros cuando gobiernos de tendencia autocrática incumplen las normativas comunitarias. Es lo que se espera del recientemente

aprobado reglamento de condicionalidad del estado de derecho, como lo señalan Isabel Camisão y Bruno Theodoro Luciano:

[...] recientemente la Unión Europea se ha dotado de un Reglamento de Condicionalidad del Estado de Derecho entrado en vigencia en enero de 2021, el cual “permite al Consejo, a petición de la Comisión, adoptar medidas (como la suspensión de pagos o las correcciones financieras) contra los Estados miembros en caso de infracciones graves del estado de derecho que afecten directamente a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE. En la práctica, esto significa que el nuevo mecanismo se utilizará para restringir el acceso a los fondos de la UE a los Estados miembros cuyas acciones representen una violación del estado de derecho. Por lo tanto, si se aplica ampliamente, esta nueva herramienta podría ser un punto de inflexión para detener el retroceso democrático dentro de la UE, lo que significa que, en última instancia, su relevancia dependerá de su implementación”. (Camisão y Luciano, 2022, p. 32)

En el caso latinoamericano, el contexto reglamentario y de intervención en defensa de la democracia está en la *Carta Democrática Interamericana*, la cual fue adoptada en 2001 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones el 11 de septiembre de 2001, fecha coincidente con los ataques terroristas de Al Qaeda en Estados Unidos. En su primer considerando, esta carta reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención (OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 2001).

En cuanto a los procesos latinoamericanos de integración, se han ido incorporando normas relacionadas con la preeminencia de la democracia en su ordenamiento político, como la *Carta de conducta*, acordada por los presidentes andinos en 1980, en Riobamba, Ecuador, o la *Declaración Presidencial de Las Leñas* de 1992, la cual sirvió para el compromiso democrático en el

Mercosur a través del *Protocolo de Ushuaia* de 1998. Pero es muy preocupaante cómo, en el contexto reciente, dichas normas comienzan a ser letra escrita ante la aparición de Gobiernos dictatoriales como el de Venezuela (época Chávez-Maduro), el de Nicaragua de Daniel Ortega, el de Cuba hace décadas o la situación de nuevos Gobiernos de tendencia autoritaria como el de Bolsonaro en Brasil y Bukele en El Salvador, donde los primeros apelan a formas directas de democracia popular que dejan en un segundo plano el equilibrio institucional entre ejecutivo, legislativo y judicial, con el consiguiente desmejoramiento de formas democráticas de gobierno.

La idea fundacional es muy precisa: con regímenes autocráticos o dictatoriales, no se construyen los consensos participativos necesarios que exige la integración.

Pero no solo es el rechazo a regímenes no democráticos. Es también mejorar la calidad democrática de las instituciones políticas latinoamericanas, como lo recomienda la profesora argentina María Victoria Álvarez:

En América Latina existe la necesidad de perfeccionar el funcionamiento institucional de las propuestas de integración con la finalidad de mejorar su calidad democrática. Aun así, las posibilidades reales de avanzar en esta línea se han limitado a algunos movimientos espasmódicos y frágiles, provocando que los proyectos de integración corran el riesgo de ser incapaces de abordar el déficit democrático. (Álvarez, 2023a, p. 46)

Otro elemento que complementa el entorno democrático es una participación en condiciones más equilibradas de los países pequeños, pues las grandes asimetrías existentes —como característica de los procesos latinoamericanos de integración— impiden un mayor involucramiento y compromisos más firmes de esos países. A este respecto, es útil la reflexión formulada por James Dougherty y Robert Pfaltzgraff:

No importa tanto que existan “zonas centrales” para la integración o que los participantes posibles sean relativamente iguales en tamaño. Por el contrario, se dice que existe una relación entre el comercio,

la integración y el nivel de desarrollo, medido por el ingreso per cápita. Tal compatibilidad parece ser importante para la integración regional. El tamaño de los participantes potenciales, medidos por el Producto Bruto Nacional (PBN) total, parece ser de importancia relativa mayor en los esquemas integrativos entre los Estados menos desarrollados que en el caso de países altamente industrializados. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 457)

Y sobre la capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder, estos mismos autores opinaban:

Se dice que este factor depende vitalmente del nivel de mutua capacidad de respuesta dentro de las unidades políticas por integrarse en una entidad regional mayor. Cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 458)

Algunos elementos de solución son aportados por Andrés Malamud y Philippe Schmitter:

Para evitar entonces el dominio de los grandes sobre los pequeños es necesario el establecimiento de normas institucionales que permitan que los países menores se encuentren sobrerepresentados en las instituciones regionales, el reconocimiento y respeto de las diferencias existentes entre los miembros, alcanzar un nivel de convergencia económica, que las sentencias o laudos judiciales sean válidos a nivel regional, contar con un número igual de representantes, mayor distribución de las sedes de las instituciones regionales y la presidencia rotativa. (Malamud y Schmitter, citado en Fernández-Saca, 2007, p. 23)

El entorno democrático y la menor asimetría son variables de interés también para los empresarios en su aprovechamiento de los procesos de integración en la interacción empresarios-Estado, para los cuales:

La integración en todas sus etapas es un instrumento, una herramienta para proteger sus intereses o para ampliarlos, pero no un fin en sí mismo. [...] El rol catalizador de la integración depende de un balance en las interacciones entre actores del sector privado y del sector estatal. (Giacalone, 2019, pp. 176 y 178).

En resumen, medidas orientadas a la consolidación de regímenes democráticos, a conseguir menores asimetrías en las condiciones de participación de los países participantes y a lograr una mejor interacción entre los sectores empresariales y estatales en los procesos latinoamericanos de integración constituyen un objetivo que se debe trabajar para obtener un mayor involucramiento y compromiso institucional con la integración.

Conveniencia de un cuerpo teórico para la integración latinoamericana

Además de los aspectos prácticos para relanzar la integración como la existencia de una hoja de ruta, el conocimiento de los costos de no integrarse y el manejo de los compromisos a distintas velocidades, es conveniente continuar con la participación de la academia en la preparación de un cuerpo teórico para la integración latinoamericana. Después de un período inicial de claridad conceptual a mediados del siglo pasado, el proceso globalizador alteró y modificó los elementos conceptuales dentro de los cuales se venían realizando avances, acompañado de una peligrosa y disociadora polarización e ideologización que los tiene en situación de estancamiento. Sobre esta necesidad de replantear un marco teórico y conceptual de la integración, el ecuatoriano Rodrigo Albuja considera que

es necesario discutir los nuevos estilos de desarrollo compatibles con la nueva normalidad, las nuevas necesidades, los nuevos retos, los imaginarios comunes, las nuevas oportunidades y los valores de la sociedad. Esto exige un replanteamiento del marco teórico y conceptual que fundamentalmente el acceso al conocimiento del amplio problema de la integración latinoamericana. (Albuja, 2022, p. 137)

Por su parte, investigadores como Louise Fawcett y Andrew Hurrell se pronunciaron sobre los aportes que trae construir un marco teórico para la integración:

La teoría por supuesto no lo es todo. Pero es central para la creación de definiciones, conceptos y categorías alrededor de las cuales el análisis del regionalismo es necesariamente conducido; esto trae a la superficie asunciones que permanecen, variables explicativas y mecanismos causales; y esto provee un marco coherente para comparar sistemáticamente diferentes partes del mundo. (Fawcett y Hurrell, citado en Casas Gragea, 2005, p. 22)

Ya en la década de 1990, el hoy director-investigador de la Universidad de las Naciones Unidas Philippe De Lombaerde consideraba que “una teoría o cuerpo teórico general de la integración debería contemplar el carácter multidimensional del fenómeno” (De Lombaerde, 1998b, p. 267). Algunas de las cuales se pueden aplicar a la integración latinoamericana se consideran en la página 455.

En la reflexión de De Lombaerde (1998b), presentada en la página 455, hay varios elementos que deben retomarse en la reconsideración de ideas y elementos teóricos y conceptuales que acompañan una integración del siglo XXI. En el capítulo 5, comenté que había posibilidades de reconsiderar algunas teorías fundacionales, en particular, el funcionalismo de David Mitrany. Pero son igualmente de reconsiderar ciertas ideas y principios que siguen siendo válidos como soporte conceptual y teórico de la integración para una América Latina que —después de los períodos de apoyo de la Cepal a la integración bajo teorías del estructuralismo y del neoestructuralismo—, al adaptarse a los cambios del proceso globalizador, quedó con pocos elementos conceptuales propios de respaldo a la integración latinoamericana.

Dimensiones teóricas posibles de considerar para la integración latinoamericana

Estas son las posibles dimensiones conceptuales que presenta De Lombaerde (1998b, pp. 267-268):

- Integración como “proceso” o como “estado”
- Dimensión de la secuencia de las acciones
- Dimensión de la velocidad de las acciones
- Homogeneidad vs heterogeneidad en los procesos de integración
- Integración “de hecho” vs integración “formal”
- Integración caracterizada por objetivos formales (explícitos) u objetivos reales (implícitos)
- Dimensión del grado y carácter de la institucionalización del proceso de integración (integración “administrativa” vs integración “política”)
- Dimensión de la voluntad política de los actores (integración como resultado de una voluntad política a nivel regional, bilateral, unilateral o ausente de voluntad política)
- Integración “inductiva” vs integración “reactiva”
- Dimensión del grado de pérdida de autonomía de los países integrantes y de la supranacionalidad
- Dimensión del grado de participación de los actores no tradicionales
- Dimensión del grado de variedad de intereses
- Integración “natural” vs integración “estratégica”
- Dimensión clásica de la integración: integración económica, monetaria, política, social...
- Integración de eliminación o reducción de barreras o formulación de nuevas políticas (integración “positiva” vs integración “negativa”).

En este sentido, se considera recomendable volver a vincular las tareas de integración de América Latina como instrumento de desarrollo económico y social sostenible, no solo porque es una tarea pendiente de cumplir, sino porque, luego de las consecuencias negativas dejadas por la pandemia, el período de pospandemia en la presente década requiere la combinación de acciones de integración con acciones de desarrollo. Se propone entonces profundizar investigaciones académicas con enfoques conceptuales de los dos continentes, principalmente, sobre elementos teóricos estructuralistas y neoestructuralistas, así como funcionalistas, neofuncionalistas y de gobernanza multinivel. ¿Para acompañar y lograr qué? Lo anterior se aprecia en la página 457.

Postergación de compromisos, sostenibilidad y escenarios de futuro

Como anoté en la “Introducción” de este libro, en relación con el fenómeno de la procrastinación, se han pospuesto injustificadamente toda una serie de tareas y compromisos de la integración de América Latina, a pesar de haber contado con los mandatos y los tiempos necesarios para llevarlos a cabo. Desde el momento de la independencia de América Latina, el libertador Simón Bolívar había planteado la idea: “Una sola debe ser la patria de todos los americanos”, y el participante en los inicios de la integración latinoamericana, el chileno Felipe Herrera, había comprendido que la unión de América se debía alcanzar lo más pronto posible: “Si no logramos constituir una verdadera comunidad regional dentro de un plazo razonable y, por el contrario, continuamos presentando la imagen de un mosaico de pueblos individualistas y disgregados, no adquiriremos esa necesaria presencia en el mundo contemporáneo” (citado en Pinedo, 2009, p. 171).

Más recientemente, Josette Altmann de Flacso se refería al problema de la falta de continuidad de la integración de América Latina de la siguiente forma: “La contradicción y el problema de la integración regional es un tejer y destejer constante, donde se avanza y se retrocede simultáneamente” (Altmann, 2016, p. 31).

Combinación de enfoques conceptuales sobre integración de América Latina

- Con la profundización de investigaciones académicas con enfoques conceptuales tanto del continente latinoamericano como del europeo, se obtiene una mayor capacidad autónoma de crecimiento; mediante la corrección de la penetración desigual del progreso técnico que permita la industrialización de América Latina, para promover exportaciones latinoamericanas de productos industriales y agroindustriales; con la incorporación de un creciente contenido tecnológico que posibilite una mejor inserción internacional de América Latina en el mundo (*estruc-turalismo y neoestructuralismo*).
- Pero no en espacios reducidos como los de los actuales procesos de integración, sino en la escala adecuada de un mercado común latinoamericano que permita desarrollar corrientes significativas de comercio intraindustrial en la región con políticas de equidad distributiva (*neoestructuralismo*).
- En procesos industriales y agroindustriales en medio de una cooperación más funcional-técnica y pragmática, seleccionados tecnocráticamente por fuera de la polarización política (*funcionalismo*).
- Con utilización de efectos de desbordamiento o *spill over* de encadenamientos productivos mediante cadenas regionales de valor entre sectores técnico-económicos afines que conduzcan hacia la integración política (*neofuncionalismo*).
- Con participación no solo de los Estados, sino de los órganos de integración, de las regiones y de la sociedad civil (*gober-nanza multinivel*).

- En una lógica de intervenciones de orientación económica de los Estados como parte de una renovación del *pensamiento keynesiano*.
- En una lógica de aprovechamiento empresarial de posibilidades de inserción internacional (*neofuncionalismo*).

La aplicación de estos elementos conceptuales podría realizarse a la vez a distintas velocidades, para tener en cuenta las asimetrías existentes al interior de los procesos latinoamericanos de integración que han sido un freno a su puesta en marcha.

Por su parte, el profesor español Pedro Caldentey del Pozo se muestra preocupado del inmovilismo al que han llegado los procesos latinoamericanos de integración; inmovilismo traducido en la existencia de los que denomina “muertos vivientes” refiriéndose a estos procesos en los que la integración es apoyada cíclicamente, seguida de períodos de crisis y sesgos ideológicos, para pasar a procesos diferentes que a su vez llevan a la inercia, pero no al cierre del proceso:

La alternancia de las fases de alabanza y crítica forman parte de un comportamiento que se ve cíclicamente desde los años 60. Existe un patrón en este comportamiento que implica una fase inicial de entusiasmo político y normativo que tiende a durar en torno a 10 años (o dos legislaturas). Tras estos años viene la crisis y el proceso es acusado de retórica, ineficacia y sesgos ideológicos. Otra iniciativa de naturaleza diferente o contraria absorbe la atención y el protagonismo político. Tras esta fase, el proceso entra en una cierta inercia y olvido, pero difícilmente se cierra, engrosando la procesión de muertos vivientes de la integración latinoamericana que tan mala reputación genera. (Caldentey del Pozo, 2019, p. 360)

Es entonces necesario encontrar formas para romper este ciclo negativo con una reforma de la institucionalidad de “muertos vivientes”, ante la falta de resultados en sacar adelante ideas impostergables de la integración, adoptando correctivos para la eliminación y/o fusión de tanto organismo y dotando a los que queden de las capacidades institucionales requeridas para llevar a cabo sus funciones. Igualmente, cabe considerar escenarios alternativos donde los países latinoamericanos se comprometan con lo que puedan cumplir, como sucedió en 2017 con el *Libro blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea. Caldentey del Pozo (2019) recoge los siguientes cinco escenarios de futuro presentados en este documento:

[...] seguir igual, intentando cumplir su programa de reformas positivas; centrarse gradual y únicamente en el mercado único; permitir que los que desean hacer más, hagan más, el escenario de la Europa a varias velocidades; hacer menos, pero de forma más eficiente, un escenario de simplificación de la UE escondido tras las eficiencias; y el voluntarioso quinto escenario de la profundización de la integración, hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos. (p. 367)

Este es un reto para la integración latinoamericana. Construir una hoja de ruta para superar los actuales impases y el estancamiento de los procesos de integración, que proponga unos escenarios de futuro con las reformas institucionales suficientes y las flexibilidades necesarias para que los países participantes puedan cumplir efectivamente los compromisos asumidos.

Es recomendable rescatar las ideas que dieron origen a la integración desde el momento en que estos países surgieron a la vida independiente. Como plantea el filósofo cubano Pablo Guadarrama:

[...] entre las múltiples tareas se destacan: rescatar la memoria histórica del pensamiento de la integración a través del estudio y divulgación de las ideas integrationistas tanto de sus máximos representantes, como Miranda, Bolívar o Martí, como de aquellos que de una forma no tan reconocida han contribuido en distintas

épocas de la historia de la región a fomentar la idea de la integración.
(Guadarrama, 2003-2007, p. 28)

A propósito de los 50 años de la Aladi, el experimentado embajador uruguayo Gustavo Magariños manifestaba lo siguiente: “Quizás haya llegado la hora de reexaminar la doctrina de la integración multinacional y de repensar, mediante una interpretación historicista, la forma de adecuarla al mundo actual” (Aladi, 2011, p. 8), así como tener claridad sobre los amplios y diversos alcances que puede tener el proceso de integración. Como comentaba Alfredo Guerra-Borges: “En materia de integración hay quizás demasiadas verdades consagradas, que corremos el riesgo de que sean desplazadas o al menos oscurecidas, por el burdo empirismo de las acciones de integración que los gobiernos latinoamericanos vienen tomando” (Guerra-Borges, 2001, p. 78). También se puede seguir la sabia recomendación de Raúl Prebisch sobre la necesidad de que América Latina se encuentre a sí misma y actúe con racionalidad y previsión:

No se trata de encontrar una fórmula afortunada y esperar que lo demás venga por añadidura. No es una fórmula lo que en realidad se requiere. Es un proceso guiado por una gran persistencia de propósitos. Hay que encontrar ese camino y seguirlo con audacia reflexiva, con la emoción que impulsa audazmente a las grandes acciones y con esa racionalidad y previsión sin la cual no sería posible transformar el irrealismo hoy en la realidad de mañana. (Prebisch, citado en Gurrieri, 1982, p. 482)

Esta recomendación de Prebisch debe ser complementada con la deconstrucción de posiciones negativas y paralizantes de propósitos integracionistas válidos de los procesos de integración. Habrá que tener presente que la integración implica unos costos de ajuste —pues no todo es favorable para las partes— y que la baja interdependencia en las relaciones comerciales en América Latina no logra despertar suficiente voluntad política para otorgar el apoyo para sacarla adelante. Al respecto, Roberto Bouzas opina:

En América Latina y el Caribe prevalecen relaciones de interdependencia económica que son, como regla general, bajas y asimétricas. Si la integración regional tiene, entre otros propósitos, resolver demandas funcionales derivadas de la interacción, cuanto menor sea el nivel de interdependencia, menor será el incentivo para cooperar, coordinar o resignar autonomía y flexibilidad. Si a ello se suman vínculos fuertemente asimétricos, los incentivos para hacerlo estarán muy desigualmente distribuidos entre los distintos participantes. (Bouzas, 2017, p. 86)

Con la flexibilización de los compromisos, el mantenimiento de ciertos principios fundacionales esenciales y la adaptación a los cambios y nuevas situaciones del contexto mundial, se pueden superar situaciones de parálisis de la integración latinoamericana. Para ello, es posible acordar distintas velocidades —geometrías variables—, en las que los países avancen al ritmo que puedan realmente implementar, teniendo en cuenta condiciones diferenciales según el tamaño y grado de desarrollo de cada país. Para el futuro, según Detlef Nolte, se necesita un regionalismo pragmático y flexible que “posee flexibilidad institucional y se basa en una geometría variable (Hofmann y Mérand, 2012) que le permite tener velocidades diferenciadas de cooperación (Muñoz, 2014)” (Nolte, 2019, p. 149).

Se necesita también establecer acciones concretas por desarrollar para trazar un rumbo a los esfuerzos de relanzamiento de los procesos de integración latinoamericanos. Al respecto, el peruano Alan Fairlie recopila acciones como las siguientes:

Economía digital, transformación digital productiva y aprovechamiento de las TIC; promoción e inversión en sectores intensivos en conocimiento y propicios para el desarrollo tecnológico; impulso de nuevos sectores y actividades económicas con énfasis en la sostenibilidad, como energías renovables, economía azul, economía naranja, bioeconomía, economía del cuidado, economía circular y turismo sostenible; internacionalización de las pymes; desarrollo de cadenas regionales de valor; fortalecimiento del tejido empresarial

e internacionalización de las pymes y ampliación del comercio intrarregional mediante la facilitación del comercio, la inversión y la infraestructura. (Fairlie, 2022, p. 203)

Peña (2015) hizo referencia a la importancia de mantener la dinámica de los procesos teniendo en cuenta que no se producirá un resultado final óptimo:

[...] en la experiencia vivida se deben encontrar los elementos que señalen dónde se debe poner el acento para tornar sostenible un esquema que nunca va a producir un resultado final óptimo, porque la característica de estos procesos es que no hay un resultado final y que lo importante es que se mantenga la dinámica y no se revierta lo pactado. (p. 123)

Luego el mismo autor mencionó tres importantes factores que pueden contribuir a la sostenibilidad de un esquema de integración y que será necesario tener en cuenta en un relanzamiento de la integración latinoamericana:

El primer factor es la calidad de la estrategia nacional de cada país para sacar provecho de aquello que ha pactado. [...] El problema surge cuando un país no ha identificado sus objetivos y definido qué es lo posible de lograr en los espacios de integración. [...] El segundo factor es la calidad institucional. Si la integración es voluntaria, entonces un país se inserta en un esquema regional porque percibe que hay mayor ganancia en hacerlo que en quedarse por fuera. [...] Lo que importa es cómo lograr una capacidad de concertación de intereses que sea dinámica, es decir, que preserve el vínculo asociativo a medida que van cambiando las realidades. [...] En consecuencia, el reto es mantener una comunidad de intereses en forma dinámica y traducirla en reglas de juego que se cumplan. [...] El tercer factor de sostenibilidad de los esquemas de integración es la densidad de las reglas sociales y articulaciones productivas que resulten de la asociación, es decir, cuántas más cadenas de valor, encadenamientos productivos, intereses cruzados y programas como el Erasmus existan

en Europa, cuántas más inversiones cruzadas haya en Asia; y cuántos más encadenamientos de ese tipo se logren en América Latina; más difícil será retrotraer un proceso de integración cuando se produzca una crisis existencial o metodológica. Curiosamente, esa fue la idea central que impulsó Jean Monnet, cuya propuesta se transformó en el Plan Schuman. (Peña, 2015, pp. 123-124)

Un último punto relacionado con la sostenibilidad de la integración en América Latina es el de la incidencia paralizante de la *ideologización* generalizada en las últimas décadas, fenómeno en que las diferentes concepciones sobre los modelos por desarrollar y las actividades por priorizar han sido causa de graves desencuentros y distanciamientos que han paralizado el avance de la integración en el continente. A la pregunta de si la homogeneidad en la integración permite que esta avance, la respuesta que recientemente encontró el profesor José Briceño Ruiz para el proceso andino de integración es afirmativa: “La evidencia empírica demuestra que durante períodos de homogeneidad la integración regional andina avanzó” y, por consiguiente: “Existen indicios para pensar que en tiempos de homogeneidad ideológica la integración avanza. Cuando predomina la heterogeneidad ideológica se dificulta el logro de acuerdos sobre temas centrales respecto de los cuales existen divergencias” (Briceño Ruiz, 2020, pp. 48 y 49). Sin embargo, advierte que “se debe ser prudente en afirmar que sólo existen progresos cuando predomina la homogeneidad” (Briceño Ruiz, 2020, p. 51) y concluye que se deben tener en cuenta igualmente otras variables:

La evidencia demuestra que existe cierto grado de correlación, pero la comprensión cabal del éxito, progreso, estancamiento o crisis de un proceso regional debe considerar otras variables como el consenso sobre el modelo de integración (que se vincula a la estrategia de desarrollo de los países miembros), la fortaleza institucional, el liderazgo regional, la participación de actores sociales y productivos y una dosis de pragmatismo. (Briceño Ruiz, 2020, p. 51)

Estos importantes y sugerentes temas ameritarán mayor consideración a futuro para encontrar alternativas a las situaciones de parálisis de la integración por diferencias ideológicas que tanto la afectan. Para ello, habrá que encontrar maneras de disminuir la fuerte polarización extendida en la región, que contribuye a mayores grados de ideologización. Sobre los efectos negativos de la polarización en las democracias, Giacalone (2022) puntualiza:

- 1) impide negociar las diferencias entre acuerdos al reducirlas a una dicotomía que pretende basarse en una superioridad ética; 2) obstaculiza la solución de problemas comunes y urgentes; 3) sustituye el análisis racional de los problemas por la repetición de lemas políticos; 4) profundiza la politización inherente a todo regionalismo haciendo que se institucionalice; 5) agrava los conflictos existentes y los magnifica mediante el discurso político, y 6) reduce todos los problemas a una sola dimensión. (p. 57)

En resumen, como Malamud y Schmitter (2006) recomiendan de manera pragmática: “Lo verdaderamente importante es que los Estados nacionales se unan entre sí con motivaciones convergentes, aunque no sean idénticas. Pueden entregarse a la integración por diferentes razones y con distintas expectativas” (p. 21).

Negociación latinoamericana en bloque para mejorar su inserción mundial

Existe un reacomodamiento en el relacionamiento internacional, muy característico del proceso globalizador, al pasar de un entorno planetario a acomodarse en un mundo de diferentes bloques, donde cada bloque debe procurar establecer sus condiciones para una mejor inserción internacional. Así, por ejemplo, una vez más Europa sirve de referente, cuando en su relacionamiento internacional y en sus negociaciones económicas de articulación al mundo, como en la OMC, lo hace en bloque, con una sola voz, o cuando varios de los países de la UE están entre los más desarrollados del planeta y por sí solos lo podrían hacer. No sucede así con la presencia internacional

de América Latina que ha sido fundamentalmente reactiva ante los acontecimientos, como lo planteó desde la década de 1980 el chileno Alberto Van Klaveren, al señalar: “En el caso de América Latina generalmente se asume que el comportamiento externo de los países es principalmente un reflejo y una reacción frente a eventos que se producen fuera de la región” (Van Klaveren, 1984, p. 19).

La integración europea en su relacionamiento con el mundo desarrolló primero la fase de unión aduanera y luego la armonización de políticas económicas en la fase de Unión Económica y Monetaria, lo cual le facilitó negociar en bloque con el resto del mundo (Morata, 1999). Inclusive, le ha permitido presionar la posibilidad de negociaciones bloque a bloque —UE-CAN, UE-Mercosur o UE-MCCA— y los procesos latinoamericanos han sido los que se han negado a negociar en bloque debido a su limitado avance integracionista y a la existencia de posiciones nacionales aislacionistas.

Por esta razón, hay que ser muy conscientes de las consecuencias de abandonar cualquier esfuerzo de construcción de posiciones negociadoras conjuntas para actuar en bloque, pues no se estaría mejorando la integración adaptándola a los nuevos tiempos, como podría pensarse, y se continuaría, en cambio, profundizando el deterioro que desde hace décadas viene mostrando la integración latinoamericana, incapaz de responder y dar cumplimiento a los mandatos que se propuso de relacionarse activamente con otros bloques.

Mientras el proceso globalizador en sus primeros años se orientó a universalizar la apertura del planeta con la utilización del desarrollo de cadenas globales de valor y la celebración de acuerdos de integración intercontinentales, entre otros instrumentos, en los últimos años, la tendencia ha sido posicionarse en acuerdos más reducidos de bloques regionales geopolíticos y de integración, acompañados de encadenamientos más cercanos de cadenas regionales de valor (*nearshoring*). En consecuencia, se ha reforzado el interés y la capacidad de negociar como bloques aprovechando las ventajas que otorga el poder llegar a las negociaciones internacionales con posiciones similares. Así ha ocurrido hace varios años con el bloque de integración europeo y, más recientemente, con el bloque asiático de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Asean) o de la Asociación Económica

Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), o con el bloque de la Unión Africana, mientras que América Latina permanece aún sin utilizar sus procesos de integración para el fortalecimiento de su posición negociadora y el logro de una mejor inserción mundial.

Un elemento importante para reforzar el posicionamiento de América Latina como bloque en la escena internacional es otorgar gran énfasis a la continuidad de esfuerzos de desarrollo tecnológico, pues ante los grandes cambios tecnológicos de las últimas décadas, esta es una herramienta fundamental de inserción internacional. Sobre algunas acciones desarrolladas, el profesor venezolano Alberto Hurtado Briceño comenta:

Se han destinado recursos al desarrollo de planes de acción para la consolidación de una agenda digital nacional-regional, se ha reconocido la tecnología como instrumento de desarrollo sostenible y, en la actualidad, se está promoviendo el desarrollo de un ecosistema digital regional. Mientras que la combinación de esfuerzos nacionales y multilaterales es la estrategia más empleada para asegurar el desarrollo y el acceso a nuevas tecnologías. (Hurtado Briceño, 2023, p. 261)

Un objetivo de futuro para la integración latinoamericana sería organizar y coordinar su presencia como bloque en los escenarios de negociación internacional, principalmente, en los escenarios multilaterales como la OMC, con lo cual se contribuye a la reactivación de la negociación multilateral frente a la negociación bilateral dominada por los países desarrollados y a estructurar una política externa bajo unos principios de interés común que tengan en cuenta las condiciones que América Latina puede ofrecer a otros bloques en sus posibilidades de desarrollo de nuevas energías sostenibles, bosques, fuentes de agua, biodiversidad, producción alimentaria, entre otras prioridades.

Para negociar en bloque, se requerirá que la integración latinoamericana esté fortalecida y tenga prioridades bien establecidas. El profesor argentino Marcelo Halperin —al hacer referencia a los problemas que se vienen presentando en el debilitamiento del multilateralismo por la aplicación de medidas unilaterales de carácter restrictivo, causados por la invocación de temas como

la seguridad— considera que, ante la “próxima regresión en los procesos de internacionalización de mercados, la región entera no tendrá otra opción que la de maximizar los recursos que les permitan sortear el alto riesgo que representará su progresivo aislamiento” y que, entonces, “la integración económica recobra su sentido, pero ahora entendida como estrategia para sustentar la conectividad física y virtual entre los países de la región y concertadamente frente al resto del mundo” (Halperin, 2003, p. 52).

Ahora bien, no solo es la no actuación de América Latina de manera conjunta y articulada, sino también el desaprovechamiento de sus relaciones con la Unión Europea en un relacionamiento político, social y económico a través de un interregionalismo estable, con derivaciones hacia interregionalismos híbridos y hacia el bilateralismo que perjudica la interrelación basada en la integración, como lo expresan las profesoras Anna Ayuso y Susan Gratius cuando hablan del comportamiento de las relaciones entre Europa y América Latina:

Las relaciones están transcurriendo entre el tradicional modelo del interregionalismo puro y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur), por un lado, y un interregionalismo híbrido —que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo— que reconoce tanto las diferencias en América Latina como una mayor horizontalidad debido a los problemas compartidos (deuda externa, populismo, declive social o decrecimiento económico). (Ayuso y Gratius, 2016, p. 281)

Con un elemento de geopolítica mundial que debería considerarse para América Latina en el siglo XXI: el debate estratégico sobre el lugar que ocuparía en el orden global contemporáneo, caracterizado por un orden global múltiple u *orden global emergente*, debido a la disputa del liderazgo mundial entre Estados Unidos y China. En dicho orden, lo mejor para América Latina sería seguir una política de “no alineamiento activo” (NAA) en la “nueva Guerra Fría” contemporánea, especialmente, en los frentes tecnológico, comercial y político que marcarán las relaciones internacionales en los próximos años, tal como lo propusieron recientemente los

internacionalistas chilenos Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami en *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo* (Fortin *et al.*, 2021).

Según varios participantes de esta obra, el no alineamiento activo (NAA) de América Latina le significaría 1) otorgar apoyo al multilateralismo que hay que reposicionar; 2) la posibilidad de desarrollar acciones coordinadas en temas de importancia para la región, como garantizar la transferencia de tecnología reglamentada en el acuerdo sobre propiedad intelectual de la OMC —más específicamente, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)—; 3) reorientar el relacionamiento con otros bloques de interés para América Latina —como la UE— o mejorar mecanismos de consulta de la región en el G20, obteniendo la regeneración de los márgenes de maniobra como bloque en su inserción internacional, gracias a una coordinación regional latinoamericana, y 4) limitar un poco la capacidad impositiva de las potencias mediante una mejor coordinación de las acciones diplomáticas (Fortin *et al.*, 2021). Como lo sugiere la internacionalista argentina Diana Tussie, este posicionamiento regional es una herramienta para que América Latina se posicione a la vez en un proceso de construcción de un metadiscurso para el siglo XXI (Tussie, 2021, p. 295).

La disyuntiva para América Latina es clara: o sigue con su irrelevancia en el contexto mundial o utiliza la integración para actuar como bloque y lograr una mejor inserción internacional. Ya lo advertía en 2019 el profesor español Sergio Caballero:

Quizá sea este un buen escenario para obligarnos a repensar la idoneidad de más y mejor integración regional como el mejor antídoto ante la irremediable irrelevancia de actuar como un mero Estado en un mundo guiado por Estados de dimensiones continentales y megabloques restringidos, exclusivos y de membresía selectiva.
(Caballero, 2019, p. 41)

Más recientemente, en medio de ese mundo de bloques, Caballero (2023) expone razones sobre la conveniencia de profundizar el relacionamiento de América Latina con el bloque de la Unión Europea:

Los objetivos últimos de las sociedades a ambos lados del Océano Atlántico son muy similares, y es la política la encargada de hacer que esas agendas de intereses vayan convergiendo cada vez más. No es este un ejercicio de *wishful thinking*, ni de apuesta ciega por el interregionalismo, sino un análisis sustentado en el mutuo pragmatismo para las sociedades de ambas regiones. Tanto la Unión Europea como Latinoamérica no van a ser capaces de encontrar recíprocamente otra región en el mundo mejor ni más parecida para apostar por su futuro. (p. 160)

En un relanzamiento de la integración latinoamericana, esta idea de actuar en bloque con mayor poder negociador y capacidad de inserción mundial es un aspecto fundamental para salir de la irrelevancia y la marginalidad actual.

La idea fundacional valedera de un mercado común latinoamericano

Como quedó establecido por varios organismos internacionales y como se estableció en la creación de la Aladi en 1980, se consideró que la integración latinoamericana debía avanzar en la conformación de un mercado común latinoamericano, aspiración establecida desde recién creada la Cepal a mitad del siglo XX, como se vio en el capítulo 2. Al ser sustituida la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), este tratado, en su artículo 1, estableció como objetivo a largo plazo: “[...] *el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano*” (cursivas mías), sin imponer ningún compromiso para el logro de este objetivo (Aladi, 2011, p. 24). El logro del mercado común se lograría de acuerdo con lo establecido en el

inciso b del artículo 3 con “la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano” (Aladi, 2011, p. 26; véase también Garnelo, 1980).

En el caso de la integración subregional andina, la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), apenas comenzada la década de 1990, expresaba:

La urgencia de acelerar la integración de los países de la región exige etapas más avanzadas que simples zonas de preferencia o zonas de libre comercio. Por ello, la profundización del modelo de integración debe incorporar la adopción de instrumentos tendientes a conformar en una primera etapa Mercados Comunes Subregionales, para en una siguiente etapa avanzar hacia el Mercado Común Latinoamericano. (Junac, 1990)

Sobre el logro de mejores condiciones para las negociaciones internacionales de un mercado común latinoamericano, Guerra-Borges (2001) comentaba:

Por supuesto, mayor capacidad de negociación externa se tendría si en vez de la fragmentación actual se actuara como mercado común latinoamericano. En teoría esto es irrefutable, pero no parece que así lo comprendan los gobiernos y por ello en la práctica no se han dado las condiciones para conseguirlo. (p. 76)

La comprensión de la conveniencia de avanzar hacia un mercado común latinoamericano ha sido a través del tiempo suficientemente precisa, pero más de 40 años después, la Aladi tiene aún pendiente el desarrollo de este mandato, lo cual muestra, en primera instancia, la falta de continuidad de los Gobiernos de la región en cumplir con los mandatos de integración que ellos mismos se han dado y, en segunda, el haber establecido mandatos ambiguos y sin límites precisos que complican el logro de los objetivos establecidos (Garnelo, 1980). Desde los inicios de la Aladi, el colombiano Felipe

Salazar Santos hizo referencia a las ambigüedades e indefiniciones en la noción de convergencia y pidió evitar que la generalización de acciones parciales promoviese “una constelación de acciones muchas veces centrífugas que contribuirían a perpetuar la vieja tendencia latinoamericana a la creación de compartimientos estancos sin ninguna comunicación entre sí” (Salazar Santos, 1980, p. 36). De igual manera, Miguel Wionczek hizo advertencias en ese momento: “La excesiva flexibilidad de los marcos institucionales puede llevar a situaciones complejas si los acuerdos parciales por grupos de países no se compatibilizan ordenadamente” (Wionczek, 1980, p. 13).

Briceño Ruiz (2007) señalaba ya la parálisis y el incumplimiento de la Aladi de los mandatos asignados:

No existe actualmente ningún esquema de integración que esté promoviendo de manera efectiva un Mercado Común Latinoamericano.

La Aladi, encargada de cumplir este propósito, se encuentra en estado cataléptico. Este esquema de integración, creado en 1980 mediante la firma del Tratado de Montevideo II, estableció mecanismos como los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) y la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuya meta era establecer un área de preferencias económicas que debía culminar en la consecución gradual y progresiva de un Mercado Común Latinoamericano. Para ello, la Aladi favorecería la multilateralización de las preferencias acordadas en los AAP y los AAR a todos los países miembros. Además, se acordaba negociar la PAR como instrumento multilateral de reducción arancelaria. (p. 118)

Mientras se avanza en el cumplimiento del mandato que tiene la Aladi desde 1980 para conformar un mercado común latinoamericano y considerando los objetivos valederos e impostergables más avanzados de integración —como es la armonización de diversas políticas de integración económica—, se podría ir avanzando en la construcción de algunos de los instrumentos necesarios al buen funcionamiento de un mercado común. Peña (2017a) hace referencia a unas reflexiones de Lawrence Summers en cuanto

a avanzar hacia la armonización de políticas, más que hacia la negociación de lo comercial:

La integración económica global debería encararse más con proyectos de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que de arriba hacia abajo (*top-down*). Ello implicaría derivar la prioridad de la negociación de acuerdos comerciales internacionales a la de acuerdos de armonización en el plano de cuestiones relevantes, tales como las de los derechos laborales y la protección ambiental. Es decir, significaría poner más el acento en negociar medidas relacionadas con los efectos de la integración comercial, en el plano social y en el del desarrollo económico de los países. (p. 22)

La integración de América Latina no se puede quedar en fases iniciales de libre intercambio comercial, atomizadas en diversos procesos subregionales, sino proceder a acordar la convergencia en una zona de libre comercio de los integrantes de la Aladi. La integración de América Latina tiene el reto de concretar el manejo comunitario de los temas macroeconómicos para brindar condiciones de espacio económico ampliado, en el que se minimicen distorsiones por la existencia de políticas diferentes en materia de inflación, devaluación, impuestos indirectos, tasas de interés, incentivos a las exportaciones y endeudamiento externo, pues su no armonización altera las condiciones de competencia establecidas para el aprovechamiento del mercado ampliado. Pero para despertar interés de los Gobiernos en abordar el tema de armonización de políticas macroeconómicas, es indispensable consolidar niveles significativos de intercambio intrarregional que genere grados de interdependencia entre las economías latinoamericanas para que constituyan “masa crítica” de relacionamiento efectivo entre las economías de los países miembros y justifique negociaciones complejas de armonización de políticas ante el interés en poder aprovechar el espacio ampliado.

Es entonces la definición de unos tiempos y unas condiciones determinadas para sacar adelante el mandato de conformar un mercado común latinoamericano una idea fundacional pendiente por realizar. Este mercado

común latinoamericano integraría el continente en un mismo proceso. Entretanto, se requiere retomar la armonización de políticas macroeconómicas que permitan profundizar la integración más allá de una zona de libre comercio y faciliten la llegada al mercado común. Asimismo, sería necesario realizar la convergencia de los distintos programas de liberación comercial existentes en cada proceso subregional de integración (CAN, Mercosur, AP, sica) que confluyan en un solo acuerdo de libre comercio latinoamericano o zona de libre comercio hemisférica.

Una institucionalidad continental para la integración latinoamericana

La fortaleza y los resultados de la integración europea se deben a que Europa supo convertirse en un fuerte bloque que evitó el fraccionamiento en múltiples procesos, hasta el punto de que los pocos países que quedan por fuera están negociando su ingreso a la UE. Esto le ha permitido a este continente ejercer liderazgo mundial, al presentarse en las negociaciones internacionales con posiciones negociadoras comunes. En América Latina, por el contrario, como se apreció en el primer capítulo, desde el inicio de la independencia, primó la desunión y el fraccionamiento y los intentos iniciales de integración, a partir de mediados del siglo xx, dieron lugar a divisiones en procesos subregionales ideologizados con poca capacidad de figuración e inserción en el contexto mundial. El fraccionamiento en el continente ha existido siempre desde que surgieron los Estados a la vida independiente, donde “todas las regiones y subregiones —las Américas, América Latina y América del Sur (pero también América Central y el Caribe)— han estado representadas por organizaciones regionales diferentes, parcialmente superpuestas y en competencia” (Nolte, 2014, p. 11).

Si bien es imposible lograr un consenso en materia de ideología política, sí hay que procurar la convivencia entre distintos enfoques políticos para disminuir el fraccionamiento y la perjudicial ideologización de la integración latinoamericana, pues “América Latina alberga hoy un amplio espectro de organizaciones regionales que abarcan diferentes áreas temáticas, reflejan diferentes tipos de integración y/o cooperación y representan diferentes proyectos políticos ideológicos” (Nolte, 2014, p. 3).

Un aspecto por considerar podría ser el de mayor apoyo y cooperación por parte de organismos regionales que actúen como secretariados sustitutos. Están, por ejemplo, 1) la Cepal, a la cual se debe el impulso inicial al surgimiento de la integración en el continente; 2) el BID, que une a sus condiciones financieras el estudio de mecanismos que contribuyan al desarrollo de los procesos latinoamericanos de integración, y 3) los trabajos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Juan Pablo Prado, José Briceño Ruiz y Thomas Legler señalan cómo estos dos organismos ya han contribuido en avances de la Alianza del Pacífico que podrían ser extensibles a los otros procesos:

No toda la estructura institucional de la Alianza es interna y dentro de o a través de los cuatro Estados miembro. La AP ha contado continuamente con el respaldo institucional de otras organizaciones en las Américas, en particular la Cepal y, en especial, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, por lo que se puede decir que estos organismos han desarrollado el papel de secretariados sustitutos *vis a vis* la AP. (Prado *et al.*, 2022, p. 56)

Como una proyección a futuro, consideramos conveniente en este capítulo final recomendar no dejar de lado el análisis de la conveniencia de una institucionalidad de la integración de América Latina en un solo bloque continental, que reemplace el actual fraccionamiento en múltiples organismos subregionales, encargados de aspectos de integración, como la Aladi, la CAN, el SICA, la Caricom, el Mercosur, la AP, la Unasur y la ALBA. Tal fraccionamiento no tiene nada de positivo, como lo comentan Andrés Malamud y Gianluca Gardini, pues se traduce en subregionalismos descentralizados que más bien conducen a la desintegración hemisférica, ya que “la presencia de proyectos regionalistas segmentados y solapados no es una manifestación del éxito de la integración, sino que, por el contrario, señala el agotamiento de su potencial” (Malamud y Gardini, 2012, p. 117).

En una integración muy dividida, como ocurre con los diversos procesos latinoamericanos, resulta difícil no tener los objetivos y las metas difusos e influenciados por los distintos actores que complican los resultados, en los que, según los profesores brasileños Karina Pasquariello Mariano y Roberto

Goulart Menezes, “dificulta la construcción de una estrategia integracionista de largo plazo porque es susceptible de cambios políticos producidos en los sistemas democráticos, generando una permanente revisión de los procesos de integración” (Pasquariello Mariano y Goulart Menezes, 2019, p. 185).

Entre posibles opciones para disponer de un organismo cúpula continental, responsable de la integración, una sería precisarle responsabilidades en esta materia al más reciente organismo creado en 2011: la Celac. La creación de la Celac se acordó en la Cumbre de Mandatarios de América Latina y el Caribe en Caracas, en donde se obligaban a “poner en marcha la Celac, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región” (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [Celac], 2011). Pero en la Celac quedaron incorporadas naciones caribeñas que responden a patrones culturales diferentes de las latinoamericanas de origen ibérico, pues son sociedades más organizadas y sistemas políticos más próximos a Gobiernos parlamentarios y de primeros ministros muy distintos del presidencialismo y caudillismo característico de los países iberoamericanos. Presidencialismos que conducen a pretensiones de liderazgos en ámbitos territoriales del mismo espacio continental por integrar y que pueden dificultar el trabajo unificado al interior de la propia Celac, por los liderazgos enfrentados de las dos potencias latinoamericanas: Brasil y México, en espacialidades diferentes del continente.

Brasil, con liderazgo en su área de influencia en Suramérica, representada desde comienzos del siglo XXI en la propuesta del presidente Fernando Henrique Cardoso⁵⁷ de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional

57 Según Briceño Ruiz (2007): “En el fondo predominó la idea de crear un nuevo concepto de región en América del Sur que uniera a los espacios andino, amazónico y del Cono Sur para transformarlos en el espacio sudamericano. El trasfondo del asunto era crear y consolidar en la parte sur del hemisferio una alianza entre los países que les otorgase un mayor poder de negociación frente a Estados Unidos, no sólo en el proceso de negociaciones del alca sino también en el tratamiento de complejos temas como el Plan Colombia” (p. 401).

Sudamericana (IIRSA), reemplazadas más adelante por la propuesta del presidente Hugo Chávez de Venezuela de cambiar la CSN por la Unasur, la cual ha retomado nuevamente el presidente Lula en su actual gobierno para relanzarla.

México, por su parte, que en el pasado ejerció liderazgo latinoamericano, pero que, con su ingreso al Nafta y su dependencia comercial y económica con Estados Unidos dejó de considerar a América Latina con la importancia de antes, aunque ve cómo Brasil se estuvo posicionado en el ámbito suramericano con Unasur, es quien propone en 2011 la creación de la Celac para buscar recuperar una condición de liderazgo en el continente, además de mantener su influencia en el área de Centroamérica y buena parte del Caribe.

Lamentablemente, en América Latina, continúa el nivel de ideologización de los Gobiernos que conduce a polarizados enfrentamientos en la discusión de las agendas, con consecuencias en el funcionamiento de la propia Celac, donde se produjo el retiro de Brasil durante el Gobierno de Jair Bolsonaro. Las tensiones entre los proyectos de integración latinoamericana y sudamericana son latentes y explícitas, en muchos casos. Por ello, considerar a la Celac como organismo cúpula responsable de la integración del continente enfrenta serias limitaciones mientras no se superen los enfrentamientos y se elimine la ideologización polarizante existente de la integración. Igualmente, habría que considerar qué pasaría con la continuidad de la rivalidad de liderazgo entre Brasil y México.

Otra opción para disponer de un organismo cúpula continental responsable de la integración sería retomar lo hecho infructuosamente en la década de 1990 para la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) (Betancourt, 1990, 2001; Briceño Ruiz, 2007; Vieira-Posada, 2008, 2020), compuesta por los 19 países de habla hispana y portuguesa que tienen, como hemos visto en el primer capítulo, un historial común de primeras propuestas de integración desde la independencia de España y Portugal, al disponer de elementos culturales, idiomáticos y religiosos que les son propios.

La tendencia mundial ha sido la de ir agrupando bloques subregionales en bloques regionales o continentales. La UE, desde la época de la Comunidad

Europea, ha ido absorbiendo a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (en inglés, European Free Trade Association-EFTA) en una integración continental a la cual escasamente le faltan por incorporar a algunos países, en su mayoría de la región de los Balcanes, demorada en buena parte por los conflictos vividos en la región.

La Unión Africana (UA) ha ido agrupando etapas de integración de los diferentes grupos subregionales africanos de integración, por la conveniencia de unir mediante la integración lo que el colonizador europeo desunió desde la colonización del siglo XIX. La UA ha pasado de una integración dividida en bloques subregionales que responde a la organización territorial dejada por los respectivos países colonizadores a la comunión de compromisos de más de 50 países, que duplican los países que constituirían la CLAN. De acuerdo con Pasquariello Mariano y Goulart Menezes (2019), la Unión Africana es la fusión de la Organización de la Unidad Africana de 1963 y la Comunidad Económica Africana de 1991, que “busca conciliar el panafricanismo con acomodamiento de múltiples preparativos regionales, con un modelo de integración todavía inspirado en la experiencia europea, arreglos que abarcan todos los países africanos” (p. 182).

En Asia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean, por sus siglas en inglés) pasó de ser un grupo de países fundadores por razones de seguridad, a la incorporación de países vecinos del Asia-Pacífico con compromisos precisos de integración y proyectada prospectivamente al futuro; bloque que a su vez tuvo mejores condiciones de negociación con los grandes de la región: China, Japón y Corea, y con sus negociaciones de inserción en el mundo. Son evidentes los cambios institucionales logrados por la Asean, de respaldo de voluntad política reflejada en el lema definido por el bloque de: “One vision, one identity, one community”, el paso a enfatizar aspectos económicos para ser una comunidad económica y el interés en el desarrollo de comercio e inversiones mediante acuerdos regionales con los vecinos Japón, Corea del Sur y China en los acuerdos Asean + 3 (Giacalone, 2024; Bartesaghi, 2014)⁵⁸.

58 Ignacio Bartesaghi de Uruguay señala, como muestra de los avances logrados en el interrelacionamiento con socios regionales, la participación de los países ►

En cuanto a la conveniencia de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, de acuerdo con Briceño Ruiz (2007):

La propuesta de establecer una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) es un planteamiento desarrollado, entre otros, por especialistas como Juan Mario Vacchino y Telasco Pulgar, para quienes el escenario internacional caracterizado por la globalización y las negociaciones hemisféricas no dejan demasiado espacio para acciones individuales de los países de la región, salvo muy contadas excepciones, resultantes del tamaño, de posibles alianzas estratégicas o de la ubicación geográfica. (p. 123; véase Vacchino y Pulgar, 1998).

El profesor mexicano Luis Miguel Valdivia hizo referencia al interés inicial que tuvieron los Gobiernos en la creación de la CLAN:

La propuesta o iniciativa política de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) se inició en los contactos entre jefes de estado y de gobierno propiciados durante la celebración de la primera reunión de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991, como una respuesta propia de los países latinoamericanos a los procesos de integración y rediseño del orden internacional emergente de la Posguerra Fría. Busca rescatar los esfuerzos de integración desarrollados a lo largo de la historia de nuestros países y conducirlos a estudios de integración profunda que involucren temas, no solamente económicos o comerciales y que resalte la indemnidad cultural, para que se transforme en el Proyecto Político Regional para el siglo XXI. (Valdivia, 1998, p. 93)

Por su parte, el profesor chileno Patricio Leiva se refirió positivamente a la conveniencia de la CLAN para una real integración latinoamericana:

◀ de Asean en el Acuerdo Comprensivo y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPT-PP) y en el Acuerdo Comprensivo de Cooperación Económica (RCEP) (Asean+ 1 + 4, que vienen a ser Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda; Bartesaghi, 2014).

El gran ausente del proceso es una iniciativa para emprender un camino de integración global, que reúna a todos los latinoamericanos en torno a una Comunidad Latinoamericana de Naciones que busque emplear, de manera conjunta, sus propios recursos y potencialidades como una fuente fundamental para su desarrollo y para forjar una verdadera y eficiente identidad internacional. [...] Un camino necesariamente gradual, de geometría variable, en cuanto a la incorporación de los países en cada uno de los espacios de integración, pero de convergencia y de plazos definidos, que asegure un camino previsible y dinámico para alcanzar el objetivo de una real integración latinoamericana. (Leiva, 2008, p. 14)

En la CLAN se estructuraría un proceso de integración de los 19 países latinoamericanos de habla hispana y portuguesa, desde México hasta Argentina, más Brasil, incluyendo además Cuba y República Dominicana. Todos estos países representan una superficie de 20,5 millones km² y más de 500 millones de habitantes, el 58% de la selva tropical del mundo; la hoya hidrográfica del Amazonas con la quinta parte del agua del planeta; grandes reservas de petróleo, gas, cobre, estaño, mineral de hierro, mientras se realiza la transición energética en la necesaria descarbonización del planeta. Estos 19 países de la CLAN poseen gran potencial eléctrico, todos los climas, acceso a la Antártica, Pacífico, Atlántico y mar Caribe, con dos de las más grandes metrópolis: México y Sao Paulo, donde México y Brasil son los dos países latinoamericanos con proyección de países emergentes que pueden llegar a ser potencias mundiales, según las proyecciones sobre PIB Mundial (Betancourt, 1990, 2001; Vieira-Posada, 2008, 2020).

Con la conformación de la CLAN, se atenderían los mandatos existentes en varias de las constituciones políticas de los países para confirmar un organismo responsable de la integración; por ejemplo, en la Constitución de 1991 de Colombia, está el preámbulo y el artículo 227; en la Constitución de 1998 de Brasil, el artículo 4; en la Constitución de 1992 de México, el artículo 4; y en la Constitución de 1999 de Venezuela, el artículo 153. Por su parte, hacen referencia a la integración latinoamericana: la Constitución de

1998 de Ecuador, en su artículo 4, y la Constitución de 1967 de Uruguay, en su artículo 6 (Betancourt, 1990, 2001; Vieira-Posada, 2008).

La creación de la CLAN no supone partir de cero, pues está el precedente de diferentes gestiones adelantadas principalmente en la década de 1990 por personalidades como el exministro de Educación y fundador del Icetex Gabriel Betancourt Mejía y las prolongadas jornadas y tiempo que le dedicó el Parlamento Latinoamericano (el Parlatino), en ese entonces con sede en Brasil (Betancourt, 1990, 2001), como se observa a continuación:

- **1991:** en la XIII Asamblea del Parlamento Latinoamericano (el Parlatino), se pide su creación.
- **1992:** en la reunión del Grupo Río, se recibe la iniciativa para crear la CLAN con “interés especial” y encargan a los Ministerios de Relaciones Exteriores que la evalúen.
- **1993:** las cancillerías latinoamericanas constituyen un grupo técnico para analizar la propuesta.
- **1994:** el grupo técnico recomienda redactar un proyecto de acta constitutiva.
- **1995:** el proyecto de acta presentada en la XIV reunión del mecanismo de consulta y participación favorable a la CLAN, es acogida nuevamente con “mucho interés” por los Ministerios de Relaciones Exteriores. En abril de ese año, está lista el Acta Constitutiva de la CLAN, con temas sobre estabilidad democrática y derechos humanos, promoción del desarrollo sostenible, participación coordinada en la escena internacional, marco institucional para la convergencia de la integración y derechos de ciudadanía común. En septiembre, el Grupo de Río crea un grupo de trabajo para examinar la racionalización de la institucionalidad regional. En la Cumbre Iberoamericana en Bariloche en octubre y del Grupo de Río en Cochabamba, se autoriza la creación de un Comité de Alto Nivel encargado con el Parlamento Latinoamericano (el Parlatino) de redactar el proyecto de tratado constitutivo de la CLAN.

- **1998:** lamentablemente, en abril, la proposición de creación de la CLAN pasa a un segundo plano y, en septiembre, en la reunión del Grupo de Río, en Panamá, se prioriza la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- **2002:** fracasa nuevamente un intento de constituir el grupo, en la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador).

En síntesis, después de haber estado a punto de crear en 1995 la CLAN, no se logró su concreción en los años siguientes por falta de voluntad política de los gobernantes latinoamericanos, quienes pasaron a otorgar prioridad a la negociación continental del ALCA, la cual tampoco se concretaría (Betancourt, 1990, 2001; Vieira-Posada, 2008).

Es un aspecto que se debe seguir trabajando en el futuro, pues, como anotaba Nolte (2014), “el tema del ‘regionalismo superpuesto’ o de las organizaciones regionales superpuestas sigue siendo un área de investigación en evolución; plantea muchas preguntas que reflejan desafíos políticos reales para la gobernanza regional en diferentes regiones del mundo” (Nolte, 2014, p. 30). Y yo agregaría: particularmente en la institucionalidad de la integración latinoamericana.

Ideas finales sobre futuro de la integración

Finalizaré este capítulo sobre el futuro de la integración latinoamericana 1) con la recopilación de unas ideas fundamentales del padre de la integración europea Jean Monnet, 2) con el aporte de unas propuestas de Andrés Malamud y Philippe Schmitter, aplicables tanto a Mercosur —que es su propuesta—, como a otros procesos de integración, y por último, 3) con ideas propias que considero pueden servir al futuro de la integración en nuestro continente.

En el forjador y padre de la integración europea, Jean Monnet, se encuentran varios principios e ideas orientadas al buen funcionamiento y a los resultados efectivos de la integración, más que a la discusión de teorías de la integración. Es la credibilidad en el proceso, la comprensión tanto del buen resultado del trabajo colectivo como de la puesta en común de intereses y la

cesión de soberanías nacionales en instituciones sólidas, independientes y con capacidad política real de actuar, el buen funcionamiento y el logro de resultados efectivos lo que interesó y alcanzó Jean Monnet durante su largo recorrido de construcción y seguimiento a la integración europea.

Y aunque los principios conceptuales y teóricos sean convenientes y necesarios, Jean Monnet muestra que también se puede lograr una integración efectiva y de resultados, si está respaldada en determinadas ideas básicas mínimas que *respalden* el proceso, las cuales se exponen en la página 483; la misma forma que se finaliza este capítulo con la exposición de unas propuestas de Andrés Malamud y Philippe Schmitter, en la página 484, y otras ideas dadas por mí, en la página 486.

Ideas fundacionales extraídas de las Memorias de Jean Monnet

- Nosotros debemos crear primero el sentimiento de una solidaridad de destino.
- Estamos aquí para cumplir una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestra ventaja en la ventaja común.
- Es solamente si nosotros eliminamos de nuestras discusiones todo sentimiento particularista que una solución podrá ser encontrada.
- La cooperación entre las naciones, por más importante que sea, no resuelve nada. Lo que hay que buscar es una fusión de los intereses de los pueblos europeos y no simplemente el mantenimiento del equilibrio de estos intereses.
- Es indispensable que los Estados deleguen alguno de sus poderes a instituciones federales europeas, mandatarias del conjunto de países participantes.
- Delegación de soberanía y ejercicio en común de esta soberanía delegada (este es el fundamento de la supranacionalidad).
- Nada es posible sin los hombres, nada es durable sin las instituciones.
- Solo las instituciones se vuelven más sabias: ellas acumulan la experiencia colectiva.
- La vida de las instituciones es más larga que la de los hombres, y las instituciones pueden así, si ellas son bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría de las generaciones sucesivas.
- La sensatez consiste en no usar su poder para imponer su punto de vista, o al menos de no hacerlo prevalecer más que al término de una discusión completa.
- Nunca he dudado que, algún día, dicho proceso nos conducirá a los Estados Unidos de Europa; pero no veo la necesidad de tratar de imaginar hoy la forma política que acabará adoptando.

Propuestas de Andrés Malamud y Philippe Schmitter pensando en Mercosur, pero aplicables a otros procesos de integración

1. Seleccionar una o dos tareas funcionales. Dichas tareas deben ser separables, difíciles de realizar dentro de los límites de cualquiera de los países miembros, y capaces de generar beneficios concretos para todos ellos en un plazo relativamente breve. Es mejor elegir dos tareas y no una sola, para negociar luego concesiones recíprocas entre ambas.
2. Seleccionar una zona central de países contiguos con líneas internas de comunicación e intercambio y, si es posible, con motivaciones convergentes para la integración.
3. Los organismos regionales deben estar distribuidos de manera tal que el grueso de ellos esté ubicado en los países menos privilegiados (léase los más pequeños), aunque el personal de la Secretaría provenga de todos.
4. La integración avanzará aún más si la tarea o tareas iniciales, y la delegación de autoridad, atraen la atención de intereses no gubernamentales y los incentivan a crear asociaciones transnacionales o movimientos sociales destinados a tener acceso a las deliberaciones de la Secretaría regional.
5. Conviene comenzar con proyectos de baja visibilidad política a fin de no granjearse la oposición de Estados Unidos, que no tendrá a partir de ahora las “inclinaciones benevolentes” que manifestó en los casos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Económica Europea. [...] No hay que politizar ningún problema de integración, ya sea en el orden nacional o internacional.
6. No se debe permitir que la “forma” prevalezca sobre la “función”. [...] En la etapa actual no es necesario ni factible contar

- con una moneda única. [...] La participación y representación de los intereses políticos y sociales puede ser positiva, pero la creación de un parlamento regional no es la única manera de promover este objetivo.
7. Cualesquiera sean las tareas y facultades de la organización funcional, la integración mejorará en la medida en que los actores nacionales y regionales:
 - i. desarrollen relaciones de confianza mutua;
 - ii. gocen de mayor consideración dentro de sus respectivos gobiernos y en la comunidad internacional;
 - iii. extraigan de su propia cooperación enseñanzas sobre la manera de resolver los problemas;
 - iv. generen retribuciones materiales significativas tanto para sus gobiernos como para sus conciudadanos;
 - v. todos los países miembros participen en el organismo funcional en un pie de igualdad formal. [...] los beneficios derivados de la cooperación y de la mayor interdependencia deben ser distribuidos de modo informal y no adjudicado proporcionalmente a los países mayores o más fuertes.
 8. El liderazgo no se debe proclamar sino ejercerse. Los líderes tienen que producir hechos, no (sólo) palabras. Los actores sociales deben reclamar a los gobernantes algo más que formular decisiones: su implementación. Sólo habrá efectos indirectos cuando se produzcan hechos y engranajes, no por obra de la retórica y la improvisación.

Fuente: tomado de Malamud y Schmitter (2006, pp. 27-29).

Mis ideas para el futuro de la integración latinoamericana

- Integración como política de Estado para que tenga continuidad.
- Integración como instrumento de desarrollo.
- Integración multidimensional (económica, comercial, política, social, cultural...).
- Integración sin ideologización.
- Integración desde soberanías compartidas.
- Estudio de los costos de la no integración de América Latina para que los Gobiernos cumplan los mandatos acordados.
- Reconsiderar teorías de integración como el estructuralismo, el neoestructuralismo, el funcionalismo, el neofuncionalismo o la gobernanza multinivel.
- Extraer ideas fundamentales de cada proceso (Pacto Andino, MCCA, Mercosur, Alianza del Pacífico...).
- Trabajar en una “convergencia en la diversidad” vinculando la integración a un propósito de modelo de desarrollo sostenible.
- Asegurar la convergencia en un solo mercado latinoamericano de los distintos programas de liberación comercial ya pactados.
- Superar la reprimarización de las exportaciones latinoamericanas y cambiar su estructura de comercio internacional con incorporación de mayor valor agregado.
- Escenario con dos o tres velocidades, según grado de compromiso de los países latinoamericanos con la integración.
- Escenario con participación de todos en una etapa gradual posterior.
- Reuniones permanentes de Consejos Presidenciales que aseguren respaldo político a la integración.
- Otorgamiento de funciones efectivas a los parlamentos regionales, con elección directa de sus miembros y facultades decisorias sobre temas importantes.

- Medidas de reforzamiento institucional de los procesos subregionales de integración.
- Dar cumplimiento al Acuerdo de Paris sobre cambio climático, deforestación, desarrollo de energías limpias y sustitutivas y ecoturismo.
- Mecanismos de coordinación de políticas públicas de salud y producción latinoamericana de vacunas en previsión de nuevas pandemias.
- Superar las fronteras como barrera con proyectos de integración fronteriza y ampliación de programas como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem).
- Lograr compromisos para que los aportes investigativos de la academia sean tenidos en cuenta por los Gobiernos y los organismos de integración.
- Procurar a futuro la convergencia en un solo organismo de integración: la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), la cual es mandato de varias constituciones,
- Como alternativa a lo anterior, repotenciar la Aladi, extendiéndola al continente y asignándole responsabilidades precisas.

Epílogo

Llevar a cabo las ideas fundacionales valederas planteadas en esta obra requerirá de mucho liderazgo y persistencia, de convencimiento de las bondades de la integración y de apoyo político efectivo y continuado de los distintos actores responsables, pues el entorno de los próximos años será difícil, incierto, preocupante, debido al surgimiento de conflictos entre naciones, por tendencias al repliegue hacia las fronteras nacionales, tanta polarización e ideologización, populismos y dificultades de gobernabilidad mundial, tendencias hacia régimenes autoritarios, rearmamentismo y posibilidades de conflagración nuclear, consecuencias imprevisibles de varios de los avances tecnológicos, impactos de graves problemas como el calentamiento climático y los aumentos de las migraciones internacionales —no solo por razones políticas y de expectativas de vida, sino por la inhabitabilidad de varios lugares del planeta por el cambio climático—, para mencionar los más destacados. Se necesitará entonces de mucha resiliencia, mucha constancia, mucha continuidad y mucho convencimiento de que la integración es una importante herramienta para el desarrollo de América Latina, además de una apropiación de las responsabilidades que le corresponden a las nuevas generaciones en revalidar las ideas fundacionales de la integración.

Desde un punto de vista latinoamericano, dentro de los compromisos de integración, es necesario tener en cuenta elementos estructuralistas y neoesstructuralistas que faciliten el trabajo hacia el desarrollo latinoamericano en términos de industrialización, mejor distribución de la riqueza —para una mayor equidad entre sectores sociales—, combinación de elementos de productividad y competitividad, impulso de las exportaciones con valor

agregado —que modifiquen la composición predominante de *commodities*—, orientación del Estado hacia las prioridades del desarrollo atendible con innovación y creatividad por el sector privado y actuación como bloque latinoamericano para lograr una mejor inserción internacional.

Teóricamente, se considera recomendable reconsiderar las ideas fundacionales de David Mitrany y del funcionalismo —antecedente directo de las primeras ideas conceptuales sobre integración y pensadas con una visión global y planetaria antes que en espacios regionales cerrados—, que acoja a los tecnócratas en vez de los políticos, para que estructuren en temas concretos y prioritarios acuerdos sectoriales en los que las funciones correspondan a características propias de cada problema por resolver. De esta manera, determinadas formas institucionales de estructuras tecnocráticas del funcionalismo europeo permitirían a grupos de tecnócratas latinoamericanos asumir un tiempo de compromisos de sus procesos de integración valederos e impostergables, mientras se va recuperando la gobernabilidad y confianza en las instituciones políticas.

En cuanto al neofuncionalismo, presenta el problema de apoyarse en actos de voluntad política inexistentes o difíciles de lograr en la actual heterogeneidad política de la integración latinoamericana, en un contexto de radicalización política e ideológica, de pérdida de credibilidad de la sociedad civil y de alcance limitado del caudillismo político en materia de integración. Lo que sí es rescatable es la validación de los encadenamientos productivos y el desbordamiento sectorial en las dinámicas del *spill over* aportado por cadenas regionales de valor en América Latina.

Se destaca igualmente la importancia de la gobernanza multinivel, puesto que reconoce —además de la institucionalidad de soberanías estatales compartidas— la importancia de decisiones de los propios Estados, acompañados de una participación directa y efectiva de las regiones y de la ciudadanía civil, algo que le ha faltado a la integración latinoamericana.

Por otra parte, el otro aspecto teórico y conceptual es la flexibilización de los compromisos de la integración latinoamericana en momentos de dificultades y estancamiento, estableciendo compromisos en aquellos países y en aquellos sectores en que haya verdadera voluntad de llevar a cabo la integración, mientras los demás países y sectores esperan mejores oportunidades para llevarlos a cabo.

Los elementos conceptuales anteriormente descritos serían materia de reflexión al considerar un relanzamiento de la integración latinoamericana y se pueden resumir en la escogencia de unos sectores prioritarios apoyados en su desarrollo por estructuras tecnocráticas especializadas en función de las respectivas necesidades institucionales, las cuales utilicen la herramienta del *spill-over* —o desbordamiento y encadenamiento productivo— mediante cadenas regionales de valor más acordes para su utilización por los procesos subregionales latinoamericanos de integración; con una gobernabilidad mínima funcionalista que vaya conduciendo hacia soberanías compartidas, hacia una responsabilidad de los Estados de manejo de la integración como política de Estado para asegurar su continuidad; con compromisos en función de los intereses regionales más que de los nacionales, que involucren puntualmente a los sectores ciudadanos en su implementación y con la posibilidad en circunstancias difíciles de acudir a mecanismos de flexibilización de los compromisos, donde unos países y unos temas sean los que sigan jalando los procesos de integración.

El neofederalismo, el neofuncionalismo, el neointerdependentismo y, en particular, teorías de integración como el neoinstitucionalismo y la gobernanza multinivel deberían ser seriamente estudiadas en sus posibilidades de disponer teorizaciones similares en América Latina, en donde los problemas de institucionalidad, tanto de los procesos subregionales existentes con marcos institucionales completamente diferentes —uno con supranacionalidad o cesión de competencias y otro totalmente intergubernamental—, como del proceso de desinstitucionalización gradual y progresiva del marco de supranacionalidad que se tenía en Latinoamérica, colocan el problema de la institucionalidad de la integración de América Latina en primer plano, el cual debería ser uno de los temas del estudio de los costos de la no integración.

Por su parte, la gobernanza multinivel —con las posibilidades que abre de distintos niveles de gobernabilidad gracias a la participación de nuevos actores como las regiones y las ciudades— forma parte de la necesidad de reformular la integración latinoamericana después de conocer cuál es el costo de su no integración y de las barreras que aún impiden su concreción. Un

elemento de esa reformulación es el desarrollo ya no desde arriba —desde los Estados centrales—, sino desde las regiones y las ciudades, aprovechando todo el marco teórico que, en materia de territorialidad y de espacios ampliados, se ha vuelto a formular en los últimos años. Un desarrollo basado en las regiones significa la búsqueda de resultados más eficientes en la política general de desarrollo económico y social, con una implantación territorial de instrumentos y su adaptación a los diferentes territorios y sistemas productivos locales, con la preparación previa y la definición precisa de formas de participación de la sociedad civil latinoamericana.

Otro elemento importante en esa reformulación —vinculada al concepto de gobernabilidad— es la influencia que pueden ejercer los regímenes democráticos en el funcionamiento de los procesos de integración, pues contribuyen a la creación de un clima más propicio, con reglas más claras de juego. Adicionalmente, facilitan la delegación de funciones por parte de los Estados hacia instituciones comunitarias, mediante la adopción de disposiciones de soberanía compartida.

Por el contrario, los regímenes personalistas y autoritarios que caracterizan cada vez más la América Latina del siglo XXI tienen tendencia a pasar por encima de los compromisos integracionistas comunitarios y son más bien propensos a asumir posiciones nacionalistas que priorizan la concepción de Estado soberano, decidiendo en solitario su relacionamiento con los países vecinos. La democratización, en cambio, puede contribuir a descentralizar el poder y a exponerlo mucho más a las demandas de la sociedad civil. En este sentido, adquiere importancia el establecimiento de vínculos “por abajo” entre los diversos actores —incluso los más débiles—, para mejorar las condiciones de articulación que la integración latinoamericana puede llegar a obtener en la gobernanza de los organismos e instituciones de integración, dada la magnitud de los problemas y el propósito de encontrar alternativas de reformulación de la integración.

El proceso globalizador, con sus avances y retrocesos, debería llevar a la integración latinoamericana a aprovechar la inserción internacional que ofrece la apertura, pero sin descuidar su mismo mercado interior ni limitar la propia integración al libre comercio, cuando en paralelo es necesario avanzar hacia la armonización de políticas macroeconómicas y sociales en una

integración que es multidimensional. Proceso globalizador que, por otra parte, minimiza la intervención de los Estados, pretendiendo que el mercado se encargue de nivelar la economía, dejando todo a las fuerzas financieras, las cuales sufren crisis periódicas que anulan los esfuerzos de desarrollo.

Es importante enfatizar en la multidimensionalidad, no solo del proceso globalizador y el desarrollo, sino de la integración, pues el proceso se da tanto en el terreno económico y comercial, como en el tecnológico, productivo, institucional, geopolítico, cultural y civilizacional, cuando la integración a su vez no es solo comercial y económica, sino también política, social y cultural.

Tener presente además la menor aplicación de reglas multilaterales en las relaciones comerciales internacionales debido a una tendencia de reagrupamiento en bloques regionales que buscan la autosuficiencia económica, acompañados del avance de regímenes autocráticos que podrían occasionar frenos a una economía global de la cual son partícipes los procesos de integración.

Todos estos son desafíos para sacar adelante la integración latinoamericana, en un contexto geopolítico y geoeconómico mundial, difícil e incierto; desafíos que constituyen retos para ser enfrentados por las nuevas generaciones. La invitación es a seguir considerando la integración como una importante herramienta que puede contribuir eficazmente a alcanzar el desarrollo de América Latina. Aquí, los avances de la integración europea seguirán siendo un referente para considerar, con base en las ideas fundacionales valideras e impostergables que han contribuido a las realizaciones avanzadas o limitadas en materia de integración en cada continente.

Referencias

- Acharya, A. (2016). Regionalism Beyond EU-Centrism. En T. Börzel y T. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 109-131). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.7>
- Acharya, A. (2005). Multilateralismo, soberanía y el cambio normativo en la política mundial. *Instituto de Defensa y Estudios Estratégicos (IDSS)*, 78, mayo.
- 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), 302-345. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>
- Albuja, R. (2022). El problema del desarrollo en la concepción de la integración latinoamericana. En R. Giacalone y E. Vieira-Posada (Eds), *De cara al futuro de la integración latinoamericana* (vol. 9, pp. 115-139). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603729>
- Aldecoa Luzárraga, F. (2002). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. 2. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Editorial Tecnos.
- Altmann Borbón, J. (2016). Tendencias de la integración latinoamericana: análisis de un difícil proceso en marcha. En L. Winberg (Coord.), *Historia comparada de las Américas: perspectiva de la integración cultural* (pp. 31-52). CIALC y UNAM.
- Álvarez, M. V. (2023a). De la Convención sobre el futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el futuro de Europa de 2021: veinte años de ejercicios de

democracia participativa y deliberativa en la Unión Europea. Potencialidades y desafíos para el regionalismo latinoamericano. En C. Molina del Pozo y E. Vieira-Posada (Eds.), *Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana* (vol. 13, pp. 19-51). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604375>

Álvarez, M. V. (2023b). El regionalismo, la gestión de la pandemia de COVID-19 y la pospandemia: una visión comparada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. En J. Hurtado y E. Vieira-Posada (Eds.), *Política sanitaria, ambiental y tecnológica para la integración latinoamericana* (vol. 16, pp. 15-40). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604450>

Álvarez, M. V. (2020). Auge y ocaso del regionalismo postliberal: entre la convergencia Ideológica y el liderazgo regional. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, (29), 43-69. <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.4369>

Alves Teixeira, R. y Desiderá Neto, W. A. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. En R. Alves Teixeira y W. A. Desiderá Neto (Eds.), *Perspectivas para la integración de América Latina* (2^a ed.). Instituto de Pesquisa Económica Aplicada y Banco de Desarrollo de América Latina.

Anderson, P. (2001). Historia y lecciones del neoliberalismo. En F. Houtart y F. Polet (Eds.), *El otro Davos: globalización de resistencias y luchas* (pp. 16-30). Plaza y Valdés.

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>

Arbuet-Vignali, H. (2017). ¿Quo Vadis Mercosur? Opinión de un testigo del 1991. *Derecho y Economía de la integración*, (4), 11-36.

Ardila, M. (2019). Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales. En M. Ardila y E. Vieira-Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración*

latinoamericana (pp. 247-264). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587601992>

Asociación Latinoamericana de Integración. (Aladi). (2011). *50 años del proceso de integración latinoamericana 1960-2010. Ensayos sobre integración regional*. Secretaría General de la Aladi.

Asociación Latinoamericana de Integración. (Aladi). (1983). *Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran Aladi, 1952-1980*. Secretaría General de la Aladi.

Ayuso, A. y Gratius S. (2016). América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo? *Pensamiento Propio*, 21(44), 249-292.

Balassa, B. (1964). Hacia una teoría de la integración económica. En M. Wionczek (Ed.), *Integración de América Latina: Experiencias y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica.

Baran, P. (1963). Sobre la economía política del atraso. En A. N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *La economía del subdesarrollo*. Editorial Tecnos.

Barbosa, R. A. (1991). *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. Edições Aduaneiras.

Bárcena, A. (2015). La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo. En J. A. Ocampo (Eds.), *Gobernanza Global y Desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores y Cepal.

Bartesaghi, I. (2014). El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias? *Online Journal Mundo Asia Pacifico*, 3(4), 43-56. <https://doi.org/10.17230/map.v3.i4.03>

Barrios, M. A. (2012). Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano. En J. Briceño, A. Rivarola y A. Casas Gragea (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*. Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Editorial Paidós.

Begosso, R. (2019, 26 de julio). 99 años de Celso Furtado. *Disparada*. <https://tinyurl.com/at2c69n7>

Bernal-Meza, R. (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis Político*, 31(94), 31-48. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>

Bernal-Meza, R. y Masera, G. (2008). El retorno del Regionalismo: aspectos políticos y económicos en los procesos de integración regional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 7(12), 173-198. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2008.82315>

Betancourt, G. (2001, octubre). *La integración, el derecho y la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones*. Conferencia dictada en la IV Convención Latinoamericana de Derecho, Lima.

Betancourt, G. (1990). *Modalidades para la integración latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar.

Bielschowsky, R. (2006). Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 88, 7-15. <https://doi.org/10.18356/3e1e77a8-es>

Bielschowsky, R. (1998a). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 1-35. <https://tinyurl.com/54at9cej>

Bielschowsky, R. (1998b). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, 1. Fondo de Cultura Económica y Cepal.

Boersner, D. (1996). *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia* (5^a ed.). Editorial Nueva Sociedad.

Bolívar, S. (1830). Carta de Bolívar al general Juan José Flores. *Wikisource*. <https://tinyurl.com/4cj4mys6>

Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, 49, 65-88. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47533>

Bouzas, R. y Knaack, P. (2009). El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe. *Integración y Comercio*, 13(29), pp. 15-28.

Bressan, R. N., Theodoro Luciano, B. y Borges Junqueira, C. (2023). Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y proyectos regionales en América del Sur: propuestas de revitalización. En J. Hurtado y D. López (Eds.), *Políticas de desarrollo, cohesión social e inserción internacional conjunta para la integración latinoamericana* (vol. 18, pp. 135-159). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604641>

Briceño Ruiz, J. (2020). Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años. *Comentario Internacional*, 20, 11-53. <https://doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.2>

Briceño Ruiz, J. (2019). Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. En J. Briceño-Ruiz y E. Vieira-Posada (Eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (vol. 1, pp. 21-68). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601756>

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo* (vol. 8). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601015>

Briceño Ruiz, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. En J. Briceño Ruiz, A. Rivarola y A. Casas (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Fondo de Cultura Económica.

Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Universidad de los Andes.

Briceño Ruiz, J., Rivarola, A. y Casas, A. (Eds.). (2012). *Integración latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Fondo de Cultura Económica.

Brugmans, H. (1972). *La idea europea (1920-1970)*. Editorial Moneda y Crédito.

Brunner, J. J. (1998). *Globalización cultural y postmodernidad*. Fondo de Cultura Económica.

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Macmillan.
<https://doi.org/10.1007/978-1-349-24028-9>

Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung, (s. f.). *François Mitterrand*. Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung. <https://tinyurl.com/mryk28jw>

Bustamante, A. M. (2019a). Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira-Posada (Eds), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (vol. 1, pp. 101-149). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587601756>

Bustamante, A. M. (2019b). La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI. En M. Ardila y E. Vieira-Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (vol. 2, pp. 213-244). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587601992>

Bustamante, A. M. y Sánchez, J. (2010). Gobernabilidad de las Instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia. En N. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional*. Ediciones Lerner.

Caballero, S. (2023). Relaciones Unión Europea-Latinoamérica: pertinencia, relevancia e interés. En B. Theodoro Luciano y C. Ortiz-Morales (Eds.), *Los desafíos globales*

de la Unión Europea: transformación digital, participación ciudadana y relaciones con América Latina (vol. 15, pp. 141-166). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604603>

Caballero, S. (2022). Análisis comparado de regionalismos latinoamericanos desde la frontera: los casos de la Triple Frontera-Iguazú y la frontera Costa Rica-Nicaragua. En C. Sacristán-Rodríguez y F. Loss de Araujo (Eds.), *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* (vol. 12, pp. 13-34). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603811>

Caballero, S. (2019). Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades. En C. Ortiz-Morales y E. Vieira-Posada (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional* (vol. 4, pp. 23-44). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602036>

Caballero Escobar, E. (1970). *Historia económica de Colombia*. Edición Banco de Bogotá.

Caldentey del Pozo, P. (2019). El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. *Revista de Fomento Social*, (295), 349-368. <https://doi.org/10.32418/rfs.2019.295.1552>

Camisão, I. y Luciano, B. T. (2022). Desafíos para la democracia en la Unión Europea. En E. Jeger, D. Durán Cruz y B. T. Luciano (Coords.), *Multilateralismo y regionalismo en tiempos desafiantes: relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*. Fundación EU-LAC.

Caporaso, J. A. y Pelowski A. (1975). Economic and Political Integration in Europe: A Time-Series Quasi-Experimental Analisys. *American Political Science Review*, 65(2), 418-433. <https://doi.org/10.2307/1954458>

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1996). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo xxi Editores.

Carmagnani, M. (2004). *El otro Occidente: América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*. Fondo de Cultura Económica.

Carmona Estanga, P. (2009). *Las relaciones económicas colombo-venezolanas. Un caso relevante y complejo de integración en América Latina*. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

Carugati, F. y Levi, M. (2021). *A Moral Political Economy: Present, Past, and Future*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108872942>

Carrillo Salcedo, J. A. (1984). *El derecho internacional en un mundo de cambio*. Ediciones Tecnos.

Casanueva, H. (2008). Realidad y perspectivas de la integración latinoamericana. En P. Leiva (Ed.), *Los caminos para la integración de América Latina*. Universidad Miguel de Cervantes.

Casas Gragea, M. A. (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. ETEA Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

Casas Gragea, M. A. (2003). *El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional y Ediciones Abya-Yala.

Cavarozzi, M. (1999). El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental. En M. A. Garretón (Coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Convenio Andrés Bello.

Charrel, M. (2023, 1 février). Un modèle économique se meurt, le suivant n'a pas encore émergé, et la transition sera coûteuse. *Le Monde*. <https://bit.ly/44uYZ8T>

Chaves, C. A. y Ortiz-Morales, C. (2018). Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar. En N. Mellado (Ed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*. Ediciones Lerner.

Chevalier, F. (1993). *L'Amérique Latine de l'Indépendance à nos jours*. Presses Universitaires de France PUF. <https://doi.org/10.3917/puf.cheva.1993.01>

Cecchini, P. (1987). *Europa 1992: una apuesta de futuro. Informe del proyecto de investigación “El coste de la no Europa” patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas*. Alianza Editorial.

Cecchini, S., Holz, R. y Soto de la Rosa, H. (Coords.). (2021). *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://tinyurl.com/53np4wy4>

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe. (CVCE). (2024a). *Curriculum Vitae Jean Monnet*. CVCE. <https://tinyurl.com/43vasujr>

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe. (CVCE). (2024b). *Paul-Henri Spaak*. CVCE. <https://tinyurl.com/ms56c3t8>

Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid. (2018). *Origen y evolución de la Unión Europea*. Comunidad de Madrid. <https://tinyurl.com/bddapvjj>

Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. (CODS). (2023). *Índice ODS 2022 para América Latina y el Caribe*. Universidad de los Andes.

CIDOB. (2023, septiembre). El orden internacional ¿más geopolítico o más plural? En P. Morillas (Coord.), *40 aniversario de Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 134.

Clark, C. (1963). El aumento de la población y los niveles de vida. En A. N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *La economía del subdesarrollo*. Editorial Tecnos.

Comunidad Andina. (CAN). (2003). *Acta de Quirama. XIV Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>

- Comunidad Andina. (2002). *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino: 1989-2002*. Comunidad Andina. Secretaría General.
- Comunidad Andina. (CAN). (2001). *Acta de Carabobo. XIII Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1999). *Acta de Cartagena. XI Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1997). *Acta de Sucre. IX Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1996). *Acta de Trujillo. VIII Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1995). *Acta de Quito. VII Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1991). *Acta de Barahona. VI Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comunidad Andina. (CAN). (1990). *Acta de la paz. IV Consejo Presidencial Andino*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. <https://tinyurl.com/3sfsv9w6>
- Comisión Económica para América Latina. (Cepal). (2024). Su historia en Cepal. En *Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI*. Cepal. <https://biblioguías.cepal.org/portalprebisch/PrebischCEPAL>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2020a). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe especial COVID-19, N. 5, julio 15.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2020b). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. División de Desarrollo Social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2002). *Globalización y desarrollo*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (1996). *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (1987). *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (1965, enero). *Chile propicia un nuevo impulso hacia la integración económica de América Latina. Carta del presidente Eduardo Frei Montalva*. Noticias de la Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas. <https://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/073.pdf>

Comisión Económica para América Latina. (Cepal). (s. f. a). *José Antonio Mayobre*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/equipo/jose-antonio-mayobre>

Comisión Económica para América Latina. (Cepal). (s. f. b). *Raúl Prebisch*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/equipo/raul-prebisch>

Comisión Europea. (2023). *NextGeneration UE-Mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR)*. Comisión Europea. <https://tinyurl.com/3myx99st>

Communautés Européennes. (1976). L'Union Européenne. Rapport de M. Leo Tindemans, premier ministre de Belgique, au Conseil européen. *Bulletin des Communautés européennes*, 1. <https://tinyurl.com/55vnfw2t>

Comunidad Andina. (CAN). (2024). *Sistema Andino de Integración SAI*. Comunidad Andina. <https://tinyurl.com/ah3epj3j>

Comunidad Andina. (CAN). (2002, marzo). *Documentos Consejo Presidencial Andino 1989-2002*. Comunidad Andina.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (Celac). (2011). *Declaración de Caracas*. Celac.

Conesa, E. (1983). *Conceptos fundamentales de la integración económica*. BID-INTAL.

Coudenhove-Kalergi, R. (2010). *Pan-Europa*. Ediciones Encuentro, Instituto Universitario de Estudios Europeos y Universidad San Pablo.

Cornejo Ramírez, E. (2021). El marco teórico de la integración económica: revisión y propuesta. *Gestión en el tercer milenio*, 24(47), 61-100. <https://doi.org/10.15381/gtm.v24i47.20585>

Correa, M. A. (2012). El papel de México en los procesos de integración latinoamericana. En J. Briceño Ruiz, A. Rivarola, Y A. Casas (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía*. Fondo de Cultura Económica.

Cox, R. (1991). *Programme on Multilateralism and the United Nations System, 1990-1995*. United Nations University.

Cuevas Cancino, F. (1980). *Visión surrealista del Libertador*. Ediciones Tercer Mundo.

Dabène, O. (2009). *Approches théoriques. Intégrations régionales. Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*. SciencesPo.

Dabène, O. (1999). *L'Amérique latine au XX siècle*. Editions Armand Colin.

Dabène, O. (1997). *La région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*. Presses de Sciences Po.

Da Motta Veiga, P. D. y Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Naciones Unidas.

De la Reza, G. (2016). Los primeros ensayos de integración de América Latina (1821-1865). Avatares y efectos del plan bolivariano. En L. Weinberg (Coord.), *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (pp. 229-245). Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM. <https://tinyurl.com/yk99sem7>

De la Reza, G. (2006). *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*. Universidad Autónoma Metropolitana UAM.

De Lombaerde, P. (1998a). Hacia un cuerpo teórico general para la integración: algunas consideraciones. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda.

De Lombaerde, P. (1998b). Integración internacional: un marco conceptual y teórico. Algunos comentarios acerca del artículo de Franco y Robles. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda.

De Lombaerde, P. y Garay, L. (2008). El nuevo regionalismo en América Latina. En P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño Ruiz (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 3-36). Fundación Carolina y Siglo XXI.

De Rivero, O. (2003). *Los Estados inviables. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*. Los Libros de la Catarata.

De Rougemont, D. (2007). *Tres milenios de Europa. La conciencia europea a través de los textos. De Hesíodo a nuestro tiempo*. Editorial Veintisiete Letras.

Del Arenal, C. (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Técnicos.

Delgado Rojas, J. (2022). Lo propio de nuestra integración. En C. Ortiz Morales y A. Stuhldreher (Eds.), *Concepciones alternativas de la integración latinoamericana* (vol. 10, pp. 147-177). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587603774>

Delgado Rojas, J. (2012). Integración y supranacionalidad en América Latina. En R. Paez Montalbán y M. Vázquez Olivera (Coords.), *Integración latinoamericana: raíces y perspectivas*. CIALC, UNAM.

Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*. Editorial Universidad de Costa Rica.

Deniau, J. F. (1959). *El mercado común*. Francisco Casanovas Editor.

Deutsch, W. K. (1990). *El análisis de las relaciones internacionales*. Ediciones Gernika.

Devin, G. (2008). Que reste-t-il du fonctionnalisme international? Relire David Mitrany (1888-1975). *Critique internationale*, 1(38), 137-152. <https://doi.org/10.3917/crrii.038.0137>

Díaz Galán, E. C. y Bertot Triana, H. (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), (126), 47-66.
<https://doi.org/10.35305/cc.vi126.45>

Dobson, W. (1991). Economic Policy Coordination: Réquiem or Prologue? *Revista Javeriana*, 125(618), 229-241.

Dollfus, O. (2001). *La mondialisation*. Presses de Sciences Po.

Doratioto, F. (1994). *Espaços nacionais na América Latina: da utopia bolivariana a fragmentação*. Edic. Brasiliense.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1990). Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas. *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (1987). *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Macmillan Press. <https://doi.org/10.1057/9780230279803>

Echebarría, L. E. y Estevadeordal, A. (2014). Alianza del Pacífico: un nuevo motor de integración regional. En A. Foxley y P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*. CIEPLAN/BID, Uqbar editores.

Élysée. (2017). *Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Élysée. <https://tinyurl.com/3xxp7c2d>

Fairlie, A. (2022). Convergencia económica latinoamericana de los procesos de integración. En R. Giacalone y E. Vieira-Posada (Eds.), *De cara al futuro de la integración latinoamericana* (vol. 9, pp. 179-211). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603729>

Fanjul, E. (2020, 16 de julio). *Las inversiones extranjeras en la nueva globalización*. Real Instituto Elcano.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: De la 'caja negra' al 'casillero vacío': Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Naciones Unidas.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca en América Latina*. Editorial Nueva Imagen.

Fawcet L. y Hurrell, A. (1995). Introduction. En L. Fawcett y A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford University Press.

Fazio, H. (2008). *Los caracteres fundamentales de la primera globalización*. Ediciones Uniandes.

Fazio, H. (2003). *Escenarios globales: el lugar de América Latina*. Universidad de los Andes e IEPRI.

Fazio, H. (2002). *La globalización en su historia*. Universidad Nacional de Colombia.

Fazio, H. (1992). *La Unión Soviética de la Perestroika a la disolución*. Ediciones Uniandes.

Fernández Guillén, O. E. (2023). Continuidad histórica de la integración latinoamericana: una revisión a través del regionalismo andino. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 48(29), 1-35. <https://doi.org/10.24215/24689912e047>

Fernández-Saca, J. C. (2007). El potencial de la integración regional de Centroamérica. Propuesta para la aplicación de un modelo neofuncionalista para su determinación y análisis. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 19(14), 1-214. <https://tinyurl.com/mr4x399x>

Fernández, T. y Tamaro, E. (2004). Biografía de Robert Schuman. *Biografías y vidas: la enciclopedia biográfica en línea*. <https://tinyurl.com/3evw577y>

Ferrer, A. (1996). *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Fondo de Cultura Económica.

Fischer, J. (2000, 12 de mayo). *From Confederacy to Federation. Thoughts on the finality of European integration*. CVCE. <https://tinyurl.com/yaj3ccdv>

Fondation Robert Schuman. (2017, 2 octobre). L'Europe d'Emmanuel Macron. Une vision, des propositions. *Policy Paper Question d'Europe*, (445).

Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (Comps.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.

Frambes Buxeda, A. (1993). Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos. *Política y Cultura*, (2), 269-306.

Franco, A. y Robles, F. (1998). Integración: un marco teórico. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda.

Ffrench-Davis, R. (1988). Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. *Revista de la CEPAL*, (34), 45-63. <https://doi.org/10.18356/370591af-es>

Fukuyama, F. (1989). The End of History. *The National Interest*, 16, 4-18. <https://doi.org/10.1080/07366988909450540>

Furtado, C. (1999). *El capitalismo global*. Fondo de Cultura Económica.

Furtado, C. (1974). *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI Editores.

Furtado, C. (1968). *Um projeto para o Brasil*. Editorial Saga.

Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria.

Gajate, R. (2010). Los parlamentos de la CAN y MERCOSUR. ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques? En N. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional*. Ediciones Lerner.

García, M. A. (2016). Arquitectura político-institucional de la integración. En *Desarrollo e Integración en América Latina* (pp. 35-52). Cepal, Instituto Lula, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

García Herrero, A. (2023, septiembre). Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 134, 51-73. <https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.51>

Garnelo, V. (1980). *El debate sobre el modelo de integración de la Aladi y su evolución*. Aladi.

Giacalone, R. (2024). Crisis y cambio institucional en Asean y Mercosur entre el siglo 20 y el 21. En E. Vieira-Posada y L. F. Vargas-Alzate (Eds.), *La integración regional ante nuevas perspectivas de cambio* (vol. 19, pp. 57-100). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Giacalone, R. (2022). Polarización política e integración regional latinoamericana: identificando sus orígenes y su proceso de derrame en el siglo XXI. En R. Giacalone y E. Vieira-Posada (Eds.), *De cara al futuro de la integración latinoamericana* (vol. 9, pp. 37-65). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603729>

Giacalone, R. (2021). *Política internacional a principios del siglo XXI: poder, cooperación y conflicto* (vol. 11). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603347>

Giacalone, R. (2019). Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de los actores en la integración. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (Eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (vol. 1, pp. 151-186). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601756>

Giacalone, R. (2018). La asimetría en el regionalismo latinoamericano del siglo XXI: de problema a resolver a situación a manejar. En N. Mellado (Ed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*. Editorial Lerner.

Giacalone, R. (2016a). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. *Oasis*, 24, 7-25. <https://doi.org/10.18601/16577558.n24.02>

Giacalone, R. (2016b). *Geopolítica y geoeconomía en el proceso globalizador* (vol. 2). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587600582>

Giacalone, R. (2010). El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional? En N. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 209-234). Editora Lerner.

Giacalone, R. (1999). *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas*. Editorial Nueva Sociedad.

Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. L'Harmattan.

Gomes Saraiva, M. y Granja Hernandez, L. (2021). Gobernanza regional: concepto para pensar los regionalismos latinoamericanos. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*. Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

González, E. (2017). Emmanuel Macron: “El nacionalismo ha alumbrado la hoguera donde Europa puede perecer”. *El Mundo*. <https://tinyurl.com/5ewxy2be>

González Miranda, S. y Ovando Santana, C. (2008). Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden. *Polis Revista de la Universidad Bolivariana de Chile*, 7(21), 265-285. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682008000200013>

Guerra-Borges, A. (2001). Integración latinoamericana: dos épocas, dos estilos. Una reflexión comparativa. *Revista Iberoamericana*, 1(2), 61-79.

Guerra Borges, A. (2005). América Latina: regionalizar la globalización. De la trayectoria histórica a la utopía convocante. *Economía UNAM*, 1(2), 110-126.

Guerra Vilaboy, S. (2020). La integración latinoamericana en reversa. En E. Perassi y P. Guadarrama (Eds.), *Integración en la globalización*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Guillén, A. (2007). La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo. En G. Vidal y A. Guillén (Coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO.

Gurrieri, A. (Comp.). (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL* (vol. 2). Fondo de Cultura Económica.

Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa. (Gridale). (2021). *Plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia*. Gridale. <https://bit.ly/4doASNo>

Grien, R. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Guadarrama, P. (2003-2007). *El pensamiento de la integración latinoamericana ante la globalización*. Centro Estudios Miguel Enríquez (CEME) y Archivo Chile.

Guadarrama, P. (2020). Posibilidades y dificultades de la integración en el pensamiento independentista latinoamericano. En E. Perassi y P. Guadarrama (Eds.), *Integración en la globalización*. Penguin Random House Grupo Editorial y Universidad Católica de Colombia.

Guadarrama, P. (2021). *Cultura integracionista en el pensamiento latinoamericano*. Penguin Random House Grupo Editorial y Universidad Católica de Colombia.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press. <https://tinyurl.com/2tu8zvwn>

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

Haas, E. B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Ediciones INTAL.

Halperin, M. (2023). El futuro del multilateralismo económico. La disyuntiva latinoamericana. En N. B. Mellado (Coord.), *Integración latinoamericana: convergencias y divergencias multidimensionales* (pp. 17-56). Universidad Nacional de La Plata.

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>

Harari, Y. N. (2020, 5 de abril). El mundo después del coronavirus. *La Vanguardia*. <https://tinyurl.com/2ssjmr7f>

Held, D. (1995). Democracy and the New International Order. En D. Archibugi y D. Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (pp. 91-120). Polity Press.

Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós.

Herrera, F. (1967). *Nacionalismo latinoamericano*. Editorial Universitaria.

Hettne, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Global development and International Security. *Working paper, 14*. UNU-CRIS.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (1998). The New Regionalism Approach. *Politeia, 17*(3), 6-21.

Hooghe, L. y Marks, G. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Rowan and Littlefield. <https://tinyurl.com/3f94pysm>

- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://tinyurl.com/39p2p2df>
- Houeix, R. (2020, 3 de diciembre). Así fue Valéry Giscard d'Estaing, el presidente francés 'modernista'. *France24*. <https://tinyurl.com/yvtyv5yb>
- Hurtado Briceño, A. (2020). Convergencia de políticas económicas en la integración latinoamericana. En A. Hurtado Briceño y E. Vieira-Posada (Eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (vol. 5, pp. 63-90). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Hurtado Briceño, A. (2023). Avances del marco normativo para la tecnología en los procesos de integración latinoamericanos. En A. Hurtado Briceño y E. Vieira-Posada (Eds.), *Política sanitaria, ambiental y tecnológica para la integración latinoamericana* (vol. 16, pp. 235-278). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604450>
- Insignares, S. (2015). *Construcción constitucional del proceso de integración suramericano*. Universidad del Norte, Grupo Editorial Ibáñez. <https://tinyurl.com/wmkyy927>
- Jaramillo, G. (2012). El doble movimiento sudamericano: construcción regional y gobernanza global. En J. Altman Borbón (Ed.), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 59-70). Flacso.
- Jaramillo Uribe, J. (1982). *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Editorial Temis.
- Jaramillo, M., De Lombaerde, P. y Carvajal, L. (Eds.). (1998). *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda.
- Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1992). *Elementos conceptuales para el diseño de un Programa Integral de Armonización de Políticas Macroeconómicas*. Junac.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1991). *Profundización de la integración andina. Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989 y 1990*. Junac.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1990, 3 de noviembre). *Lineamientos para reforzar la contribución del Grupo Andino a la unidad latinoamericana*. Junac.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1979). *Evaluación del proceso de integración 1969-1979*. Ediciones Junac.

Kaku, M. (2011). *La física del futuro. Cómo la ciencia determinará el destino en el siglo XXI de la humanidad y nuestra vida cotidiana*. Random House Mondadori.

Kant, I. (1985). *La paz perpetua*. Tecnos.

Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Kohler-Koch, B. (1998). *Territorial Politics in Europe, A Zero-Sum Game? La renaissance de la dimension territoriale en Europe: entre illusion et réalité* (Working paper EUI RSC; 1998/38). European University Institute.

Krugman, P., Stiglitz, J., Azua, J., Toffler, A., Steinberg, F., ..., Soros, G. (2008). *La crisis económica mundial*. Editorial La Oveja Negra, Quintero Editores.

Küng, H. (1999). *Una ética mundial para la economía y la política*. Editorial Trotta.

Kunz, J. L. (1952). Supra-National Organs. *The American Journal of International Law*, 46(4), 690-698. <https://doi.org/10.2307/2194299>

Kurzweil, R. (2012). *La singularidad está cerca. Cuando los humanos trascendamos la biología*. Lola Books Gbr.

Kuznets, S. (1964). Desarrollo económico y desigualdad de las rentas. En B. Okun y R. Richardson (Eds.), *Estudios sobre desarrollo económico*. Ediciones Deusto.

Lahera, E. (1990). El Estado y la transformación productiva con equidad. *Revista de la CEPAL*, 1990(42), 97-119. <https://doi.org/10.18356/b7ado865-es>

Laqueur, W. (1994). *La Europa de nuestro tiempo. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los noventa*. Editorial Vergara.

Lechner, N. (1992). El Debate sobre Estado y Mercado. *Flacso Serie Estudios Políticos*, (19).

Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs: Latinoamerica*, 10(3), 2-5.

Legler, T. y Santa Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, (16), 11-34.

Leiva, P. (Ed.). (2008). *Los caminos para la integración de América Latina*. Universidad Miguel de Cervantes.

Leuffen, D., Rittberger, B. y Schimmelfennig, F. (2022). *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*. Palgrave McMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-76677-1>

Leví Coral, M. y Reggiardo, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 187-204.

Liévano Aguirre, I. (1987). *Bolívar*. Editorial Oveja Negra.

Lindberg, L. N. (1970). Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. *International Organization*, 24(4), 649-731. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017501>

Lindberg, L. N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press.

Llenderozas, E. (2013). Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribenhos. *Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(4), 183-205.

Lluch Soler, S. (2009). Conmemoración de los 40 años de integración andina. Universidad Miguel de Cervantes. *Estudios Internacionales*, 43(164), 97-99. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2009.12640>

López Giraldo, I. (2018, 22 de octubre). *Carlos Sanz de Santamaría*. ISALOPEZGIRALDO. <https://isalopezgiraldo.com/historias/personajes/carlos-sanz-de-santamaria/>

López, J. y Larrea, D. (2022). *Atlas de Historia Contemporánea de España y Portugal*. Editorial Síntesis.

Majone, G. (2002). Evolución de las políticas e instituciones regulatorias en la Unión Europea. *Foro Internacional*, XLII(2), 331-349.

Malamud, A. (2005b). Spillover in European and South American Integration. A Comparative Evaluation. *CIES e-Working Paper*, (1). CIESISCTE.

Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 46(181), 3-31. <https://doi.org/10.2307/4151099>

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

Malamud, A. y Gardini, L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>

Malamud, A. y Schmitter, P. (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.

Mariscal, N. (2010). *Más allá de Lisboa: horizontes europeos*. Editorial Tecnos.

Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Editorial Tecnos.

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community. Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder/Harlow. <https://doi.org/10.1515/9781685856540-024>

Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European Integration from 1980s: Statecentric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>

Marks, G. y Llamazares, I. (1999). Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea. En I. Llamazares y F. Reinares (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea* (pp. 109-136). Titant lo Blanch.

Marks, G., Lenz, T., Ceka, B. y Burgoon, B. (2014). Discovering Cooperation: A Contractual Approach to Institutional Change in Regional International Organizations. *EUI Department of Law Research Paper*, #2014/65. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3793257>

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). *El federalismo supranacional: ;un nuevo modelo para la Unión Europea?* Consejo Vasco del Movimiento Europeo (CVME).

Martínez Neira, M y Pérez González, C. (2010). *Historia de la integración europea. Materiales de trabajo*. Universidad Carlos III de Madrid.

Mata Gavidia, J. (1969). *Anotaciones de historia patria centroamericana*. Editorial Universitaria.

Mayobre J. A. (1965, 24 de mayo). Exposición del señor José Antonio Mayobre, secretario Ejecutivo de la CEPAL en la primera sesión celebrada el día 7 de mayo de 1965. *Documento E/CN.12/734*. <https://tinyurl.com/5n8au7rv>

Mazzucato, M. (2020, 30 de marzo). *La triple crisis del capitalismo*. Project Syndicate. The World's Opinion Page. <http://bit.ly/36kXcXj>

Mellado, N. (2010). Gobernabilidad e integración. En N. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la Integración regional*. Ediciones Lerner.

Mellado, N. y Alí, M. L. (2010). Las Cumbres Presidenciales en el Mercosur y su contribución a la gobernabilidad. En N. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Ediciones Lerner.

MERCOSUR ABC. (2005). *Temas del Cono Sur: Dossier de Integración, 15*. Editorial Mercosur ABC. <https://tinyurl.com/57es3arb>

Mijares, A. (1987). *Cartas del Libertador*. Academia Nacional de la Historia, Ediciones de la Presidencia de la República.

Minguet, C. y Carrera Damas, G. (Coords. y comps.). (1990). *Pensamiento, acción y vigencia de Simón Bolívar: Coloquio Internacional*. Monte Ávila Editores y Unesco.

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

Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. Yale University Press.

Molina del Pozo, C. y Jiménez, J. (2021). El papel de la integración europea en el establecimiento de un nuevo orden mundial. En E. Vieira-Posada y F. Peña (Eds.), *La COVID-19 y los cambios en la integración latinoamericana* (vol. 8, pp. 137-166). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603255>

Molina del Pozo, C. y Saldaña, V. (2022). Limitaciones al derecho de reunión, manifestación y circulación como derechos fundamentales y de ciudadanía de la Unión Europea con motivo de la crisis sanitaria de la COVID-19. En C. P. Sacristán-Rodríguez y F. Loss de Araujo (Eds.), *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* (vol. 12, pp. 209-226). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603811>

Moncayo, E. (2009). *La contribución de la CEPAL al pensamiento sobre la integración latinoamericana*. United Nations University Comparative Regional Integration Studies.

Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. ILPES y Cepal.

Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Librairie Arthème Fayard.

Montaruli, S. (2008). El concepto de integración en el discurso de Simón Bolívar: Perspectivas para el presente. En L. Suárez Salazar y T. García Lorenzo (Eds.), *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambio*. CLACSO.

Morata, F. (1999). *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Ariel.

Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press.

Morillas, P. (2023). Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de Revista CIDOB d'Afers Internacionals. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134 (septiembre), 7-19. <https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.7>

Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

<https://tinyurl.com/53nsxueu>

Naciones Unidas. (s. f.). *El sistema de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.

<https://www.un.org/en/about-us/un-system>

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). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Nolte, D. (2020). The EU crisis and the comparative study of Latina American

regionalism. En D. Nolte y B. Weiffen (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (pp. 187-205). Taylor and Francis Group.

<https://doi.org/10.4324/9780429442186-11>

Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.

Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153. <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>

Nolte, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, (RSCAS 2014/89). European University Institute. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2494843>

Nolte, D. y Weiffen, B. (2021). Efectos colaterales de la pandemia para la integración regional en América Latina: una perspectiva comparativa. En E. Vieira-Posada y F. Peña (Eds.), *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (vol. 6, pp. 79-106). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

<https://doi.org/10.16925/9789587602906>

Nurkse, R. (1963). Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico. En A. N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *La economía del subdesarrollo*. Editorial Tecnos.

Nurkse, R. (1955). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores y CEPAL.

Ocampo, J. A. (2001). *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI*. CEPAL. <https://doi.org/10.18356/63fa361b-es>

Ocampo, J. A. (1998). Cincuenta años de la Cepal. *Revista de la CEPAL*. <https://doi.org/10.18356/dfcf16ff-es>

Ocampo López, J. (1991). *La integración de América Latina* (2^a ed.). Editorial El Búho.

Okun, B. y Richardson, R. (Eds.). (1964). *Estudios sobre desarrollo económico*. Ediciones Deusto.

Oltermann, P. (2022, 8 de abril). Germany's Watergate: 1950s Chancellor Used Spy Agency to Infiltrate Rival Party. *The Guardian*. <https://tinyurl.com/jn6uwcuw>

Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue. (ORAS CONHU). (2021). *Informe de gestión 2020-agosto 2021*. Secretaría Ejecutiva.

Organización de Estados Americanos. (OEA). (2001). *Carta Democrática Interamericana*. OEA.

Ortiz-Morales, C. (2023). La Unión Europea hacia la construcción y consolidación como potencia normativa democrática. En M. V. Álvarez y V. Saldaña Ortega (Eds.), *Democracia, economía, migraciones y salud en la integración del siglo XXI* (vol. 14, pp. 163-196). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá. <https://doi.org/10.16925/9789587604580>

OXFAM International. (2020). *Extreme Inequality and Essential Services*. OXFAM International. <https://tinyurl.com/mwsyrvxu>

Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 95-113. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>

Palacios, G. y Moraga, F. (2003). *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos* (vol. 1, pp. 1810-1850). Editorial Síntesis.

Pareja Cucalón, A. F. (2017). El Pensamiento de Germánico Salgado sobre Integración Regional. *Germánico Salgado, integración económica y desarrollo en América Latina. Vol. 1: Obras Germánico Salgado*. Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

Pareja Cucalón, A. F. (2015). *El pensamiento de Germánico Salgado sobre integración regional. Selección de textos y estudio introductorio. Vol. 1: Integración económica y desarrollo en América Latina*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://tinyurl.com/3vft5acs>

Parthenay, K. (2020). *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées*. Armand Colin.

Parthenay, K. (2022). La diplomatie des vaccins anti-covid en Amérique latine et Caraïbe. Repenser la dichotomie dépendance versus autonomie. *Annuaire français des Relations internationales*, 23, 332-362. <https://doi.org/10.3917/epas.022.010343>

Pasquariello Mariano, K. L. y Goulart Menezes, R. (2019). Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos. En C. Ortiz Morales y E. Vieira-Posada (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (vol. 4, pp. 165-196). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602036>

Peña, F. (2017a). Las alternativas a los procesos de integración regionales. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, (3), 121-129.

Peña, F. (2017b). *Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales* (vol. 5). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587600926>

Peña, F. (2015). *Intervención en el Simposio Internacional Economía y política regional, hemisférica y mundial: cambios y tendencias en tiempos de crisis*. CAF-Banco de Desarrollo en América Latina y Universidad del Pacífico.

Peña, F. (2010). Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción* (pp. 23-44). Unasur y la integración en América del Sur.

Pérez-Bustamante, R. (2008). *Historia política y jurídica de la Unión Europea*. Edisofer.

Perroux, F. (1984). *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. Serbal/Unesco.

Perroux, F. (1964). *L'>Economie du XXième Siècle*. Presses Universitaires de France.

Pescatore, P. (1972). *Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, BID-INTAL. <https://biblio.aladi.org/bib/66053>

Petit Primera, J. G. (2014). La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 20(1), 137-162.

Pinedo, J. (2009). Felipe Herrera y su proyecto de integración latinoamericana. Apuntes para una biografía intelectual. *Revista Universum*, 24(1), 162-180. <https://doi.org/10.4067/S0718-23762009000100010>

Plá Rodríguez, A. (1962). *Los principios de la democracia cristiana*. Ediciones del Caribe.

Prado Lallande, J. P., Briccño Ruiz, J. y Legler, T. (Coords.). (2022). *La Alianza del Pacífico frente a su segunda década*. AMEI, CIALC-UNAM y Konrad Adenauer Stiftung. <https://tinyurl.com/vxanu5c6>

Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502. <https://doi.org/10.2307/3466824>

Prebisch, R. (1983). Cinco etapas de mi pensamiento económico. *Trimestre Económico*, 50(2), 198.

Prebisch, R. (1973). Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949. *Serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*. Biblioteca Cepal.

Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo por Raúl Prebisch, Director General del ILPES, 17 de abril, 338P8/PP22TGD, c.3*. Biblioteca Cepal.

Prebisch, R. (1964). Nueva política comercial para el desarrollo. *Informe de Raúl Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1962). Reflexiones sobre la integración latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 6(1), 175-188. <https://doi.org/10.55444/2451.7321.1962.v6.n1.3506>

Prebisch, R. (1959). *Mercado Común Latinoamericano: conferencia del Dr. Prebisch, celebrada en el Banco Nacional de México*. Repositorio de la CEPAL. <https://tinyurl.com/3yc6wcuf>

Prieto, G. C. (2016). *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina. Un análisis constructivista*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.2307/j.ctv86dgoh>

Puchala, D. J. (1971). Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*, 10(3), 267-284. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00903.x>

Puyana, A. (2015). Notas sobre el desarrollo de América Latina. Paradojas de la liberalización económica. En A. Puyana Mutis (Coord.), *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano*. Flacso.

Puyana, A. (1983). *Integración económica entre socios desiguales: el grupo andino*. Editorial Nueva Imagen.

Rasco, J. I. (1975). *Integración cultural de América Latina. Panorama histórico*. Editorial Bedout.

Repositorio Digital Beta Cepal. (s. f.). *Raúl Prebisch saluda a José Antonio Mayobre quien asume el puesto de Secretario Ejecutivo de la Cepal* [fotografía]. Cepal. <https://tinyurl.com/3md4vbh3>

Requeijo, J. (2002). *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. McGraw-Hill.

Ribeiro, D. (1992). *Las Américas y la civilización. Proceso de formación y causas del desarrollo desigual de los pueblos americanos*. Biblioteca Ayacucho.

Riggiorro, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggiorro, D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 1-16). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>

Riggiorro, P. y Tussie, D. (Eds.). (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano. Fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 6-21. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.212>

Rivarola, A. (2012). Tres vertientes del pensamiento regionalista en Latinoamérica. En J. Briceño Ruiz, A. Rivarola y A. Casas (Eds.), *Integración Latinoamericana y caribeña: política y economía*. Fondo de Cultura Económica.

Rocha, A. (2015). Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico. En *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. CESA.

Rocha, A. (2018). La integración autónoma de América Latina. El papel relevante de la CELAC. En J. L. Calva (Coord.), *La globalización neoliberal en crisis* (pp. 335-363). Consejo Nacional de Universitarios y Universidad de Guadalajara.

Rodrigues, G. y Kleiman, A. (2020). COVID-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 36-43.

Rodríguez, I. (2015). Oportunidades y desafíos que plantea la Alianza del Pacífico para la política exterior y para los nuevos modelos de integración regional de sus miembros. En I. Rodriguez y E. Vieira (Eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico* (pp. 33-61). CESA. <https://doi.org/10.2307/j.ctvbc2hz.7>

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI Editores, Cepal.

Rodríguez, O. (2004). *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. Siglo XXI Editores.

Rodrik, D. (2006). Goodby Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *A Review of the World Banks. Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987. <https://doi.org/10.1257/jel.44.4.973>

Rojas Aravena, F. (2011). Introducción. *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la CELAC*. Flacso.

Rojas Aravena, F., Altmann Borbón, J., y Beirute Brealey, T. (2012). Integración política: un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 11-48). Flacso.

- Rojas Gómez, M. (2011). Aportes a la identidad integracionista latinoamericana. En V. Garnelo, L. Cruz, M. Rojas Gómez (Eds.), *50 años del proceso de integración latinoamericana 1960-2010: ensayos sobre integración regional*. ALADI Secretaría General.
- Romero, J. L. (2001). *Situaciones e ideologías en América Latina*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Romero Carranza, A. (1959). *Qué es la Democracia Cristiana*. Ediciones del Atlántico.
- Rosales, O. (1985). Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de la Cepal*, (34), 19-36.
- Rosamond, B. (2000). *Teorías de la integración europea*. St. Prensa de Martín.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691188522>
- Rosenboim, O. (2013). From the Private to the Public and Back Again: The International Thought of David Mitrany, 1940-1949. *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, (2), 1-25. <https://tinyurl.com/feu4b9eu>
- Rostow, W. W. (1964). Las etapas del desarrollo económico. En B. Okun y R. Richardson (Eds.), *Estudios sobre desarrollo económico*. Ediciones Deusto.
- Rostow, W. W. (1963). El despegue hacia el crecimiento autosostenido. En A. N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *La economía del subdesarrollo*. Editorial Tecnos.
- Rostow, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.
- Roubini, N. (2020, 28 de abril). La “mayor depresión” que viene con la década de 2020. *Project Syndicate. The World’s Opinion*. <http://bit.ly/3t5QZYX>

Rueda-Junquera, F. (2009, enero-febrero). La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 219. <https://tinyurl.com/2v5rc49w>

Ruiz-Domènec, J. E. (2010). *Europa: las claves de su historia*. Editorial RBA libros.

Sacristán-Rodríguez, C. (2022). Repensar la migración en el Acuerdo del Mercado Común del Sur para combatir la COVID-19. En C. Sacristán-Rodríguez y F. Loss de Araujo (Eds.), *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* (vol. 12, pp. 57-87). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603811>

Saguier, M. y Ghiotto, L. (2018). Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la Economía Política Internacional de América Latina. *Desafíos*, 30(2), 159-190. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6222>

Salazar Grande, C. y Ulate Chacón, E. (2014). El derecho comunitario actual y su desarrollo jurisprudencial. En W. Soto Acosta y M. Suárez Ulloa (Comps.), *Centroamérica: casa común e integración regional*. Universidad Nacional de Costa Rica. <https://tinyurl.com/mw3w74cc>

Salazar Manrique, R. (1998). El derecho y la globalización de la economía: supranacionalidad y tribunales comunitarios. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda.

Salazar-Montoya, J. (1988). *Acuerdo o desacuerdo de Cartagena-Un testimonio sobre el Pacto Andino*. Tercer Mundo Editores.

Salazar-Santos, F. (1981). La asociación latinoamericana de integración. *Nueva Sociedad*, (53), 29-37. <https://tinyurl.com/2bhktas2>

Salgado, G. (1979). El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*. <https://doi.org/10.18356/5cfe8655-es>

- Sampedro, J. (2009). *El siglo de la ciencia. Nuestro mundo al descubierto*. Península.
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 21(44), 29-76.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 101, 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2012). El regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbín, L. Martínez y H. Ramanzini Junior (Eds.), *Anuario de Integración*, 9, 19-72. CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). CIDOB.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vázquez (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), 11-54.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (Eds.). (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198294646.001.0001>
- Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-245. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>
- Sanz, F., Serbín, A. y Vieira-Posada, E. (2006). *Reunión Constitutiva del Grupo de Estudio de los Costos de la no integración de América Latina*. Documento de trabajo, Convenio CAF-Sabana.

Sanz Manrique, F. (2009). Carlos Lleras y la integración latinoamericana. En *Comercio Internacional de Carlos Lleras Restrepo*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Scharpf, F. W. (2000). *Gobernar en Europa: ¿eficaz y democráticamente?* (J. Alborés Rey, Trad.). Alianza Editorial.

Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24, 836-868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>

Schmitter, P. (1970). 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>

Schuman, R. (1950/2021, 9 de mayo). *La Déclaration du 9 mai 1950*. Fondation Robert Schuman. <https://tinyurl.com/3992xmae>

Schuman, R. (1950, 9 de mayo). *Declaración de Schuman (mayo de 1950)*. Unión Europea. <https://tinyurl.com/yv3au6zn>

Schuman, R. (s. f.). *Pour l'Europe. Bref résumé*. Association Robert Schuman à Chazelles. <https://tinyurl.com/2b4u5pbh>

Schwok, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. Editions Montchrestien.

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2017). *Rumbo a los 50 años: el arduo camino de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina. <https://tinyurl.com/24j3dzsp>

Serbín, A. (2013). Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes. En A. Bonilla y I. Álvarez (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (pp. 47-78). Flacso.

Serena Domingo, P. A. (2010). *La nanotecnología*. Los libros de la Catarata.

Sidjanski, D. (1998). *El futuro federalista de Europa: de los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Editorial Ariel.

Silva Hernández, M. (2014). Centroamérica 1850-1950. Los debates fundamentales sobre la unión política regional. En W. Soto Acosta y M. Sáurez Ulloa (Comp.), *Centroamérica: casa común e integración regional* (pp. 33-46). CLACSO, Universidad Nacional de Costa Rica, Lara Segura & Asociados.

Singer, H. (1949). *Post War Price Relations in Trade between Under Developed and Industrialized Countries*. United Nations.

Smouts, M. C. (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.smout.1998.01.0011>

Soriano, G. (1981). *Simón Bolívar: escritos políticos*. Alianza Editorial.

Soros, G. (2008). El fin de la crisis financiera está a la vista. En P. Krugman, J. Stiglitz, J. Azua, A. Toffler, F. Steinberg, G. Soros (Eds.), *La crisis económica mundial*. La Oveja Negra.

Soros, G. (1999). *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*. Debate.

Soto Acosta, W. (2014). Del sueño unitario a la fragmentación: la República Federal de Centroamérica (1823-1838). En W. Soto Acosta y M. Sáurez Ulloa (Comps.), *Centroamérica: casa común e integración regional* (pp. 17-32). CLACSO, Universidad Nacional de Costa Rica, Lara Segura & Asociados.

Spinelli, A. y Rossi, E. (1989). *Il manifesto de Ventotene*. Pavia.

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>

- Steinberg, F. (2008). Causas y respuesta política a la crisis financiera mundial. En P. Krugman, J. Stiglitz, A. Toffler, G. Soros, ..., P. Samuelson, *La crisis económica mundial. La oveja negra.*
- Stiglitz, J. E. (2019). *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar.* Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización.* Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2004). *El malestar en la globalización.* Taurus.
- Strange, S. (1998). El Estado hueco. En C. Nasi (Ed.), *Postmodernismo y Relaciones Internacionales* (pp. 35-67). Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial.* Icaria Editorial e Itermón OXFAM.
- Stroobants, J.-P. y Malingre, V. (2020, 21 de julio). Pourquoi le plan de relance européen est une petite révolution. *Le Monde.* <http://bit.ly/3a7FwiY>
- Stuhldreher, A. (2018). Integración Regional y desarrollo sostenible en América Latina: evolución conceptual, trayectorias y proyección a futuro. En N. Mellado (Ed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano.* Ediciones Lerner.
- Subercaseaux, B. (1999). Elite ilustrada, intelectuales y espacio cultural. En M. A. Garretón (Coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado.* Convenio Andrés Bello.
- Sunkel, O. (2008). Desarrollo e integración latinoamericana. En P. Leiva (Ed.), *Los caminos para la integración de América Latina.* Universidad Miguel de Cervantes.
- Sunkel, O. (2007). En busca del desarrollo perdido. En G. Vidal y A. Guillén R. (Coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje*

a Celso Furtado. CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, Red Euro latinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado.

- Sunkel, O. (1970). *Integración política y económica.* Ed. Universitaria.
- Tafurt, J. M. (1998). Integración, soberanía y educación. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico.* Universidad Sergio Arboleda.
- Tallberg, J. (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*, 25(1), 23-46. <https://doi.org/10.1080/713601584>
- Tamamés, R. (1982). *El mercado común europeo: una perspectiva española y latinoamericana.* Alianza Editorial.
- Tinbergen, J. (1968). (1954). *International Economic Integration.* Amsterdam, Elsevier.
- Tokatlián, J. (1998). Integración un marco teórico. En M. Jaramillo, P. De Lombaerde y L. Carvajal (Eds.), *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico.* Universidad Sergio Arboleda.
- Tolima Total. (s. f.). Felipe Salazar Santos. *Tolima Total.* <https://tinyurl.com/2sjdnfss>
- Tomassini, L. (1997). *Felipe Herrera. Idealista y realizador.* Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones.* Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Torres Espinosa, E. (2008). La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Un exitoso y aún inacabado experimento institucional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 8, 713-742. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2008.8.259>

Truyol, A. (1999). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. 1. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Editorial Tecnos.

Tussie, D. (2021). No Alineamiento Activo (NAA) y regionalismo posthegemónico: 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.

Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects. *Review of International Studies*, (35), 169-188. <https://doi.org/10.1017/S026021050900847X>

Uprimny, L. (1960). *Historia de la teoría del Estado y Derecho Constitucional General*. Pontificia Universidad Javeriana.

Unión Europea. (UE). (2013). *Comprender las políticas de la Unión Europea. Los padres fundadores de la Unión Europea*. UE. <https://tinyurl.com/5523p9f5>

Unión Europea. (UE). (2010, 30 de marzo). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2Ticoki>

Unión Europea. (UE). (2008). *Libro verde de la cohesión territorial. El camino a seguir*. Unión Europea. <https://tinyurl.com/3nrxpjv4>

Universidad Andina Simón Bolívar. (s. f.). *Semblanza de Germánico Salgado*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://tinyurl.com/a2hkx3ta>

Vacchino, J. M. (1989). Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos. *Pensamiento Iberoamericano*, (15), 57-84.

Vacchino, J. M. (1981). *Enfoques, políticas y práctica de la integración regional*. Universidad Central de Venezuela.

Vacchino, J. M. y Pulgar, T. (1998). Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones. *Capítulos SELA*, 53(enero-junio), 129-148.

Vaillant, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 45(2), 125-185. <https://doi.org/10.55444/2451.7321.2007.v45.n2.4082>

Valdivia, L. M. (1998). La comunidad latinoamericana de naciones: un proyecto para la globalidad. *Política y Cultura*, 10(verano), 73-96.

Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*, 275.

Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En H. Muñoz y J. Tulchin (Comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* (vol. 1, pp. 14-49). Grupo Editor Latinoamericano.

Vasconcelos, J. (1942). *Antología*. Ediciones de la Secretaría de Educación Pública México.

Vásquez Carrizosa, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia* (vol. 1, 2^a ed.). Cancillería de San Carlos y Centro Editorial Javeriano.

Veiga, P. V. y Rios, S. (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL, Serie Comercio Internacional*, 82.

Vidal, G. (2001). Celso Furtado y el problema del desarrollo. *Comercio Exterior*, 51(2), 1-13. <https://tinyurl.com/bde4dnsa>

Vieira-Posada, E. (2021a). Introducción. En E. Vieira-Posada (Ed.), *La pandemia de COVID-19 y un nuevo orden mundial* (vol. 3, pp. 7-18). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602906>

- Vieira-Posada, E. (2021b). Los principales impactos de la pandemia de la COVID-19 y las renovadas posibilidades de la integración. En E. Vieira Posada y F. Peña (Eds.), *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (vol. 6, pp. 19-56). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602906>
- Vieira-Posada, E. (2020). Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana. En A. Hurtado Briceño y E. Vieira Posada (Eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (vol. 5, pp. 15-62). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602364>
- Vieira-Posada, E. (2019). Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. En J. Briceño Ruiz, y E. Vieira-Posada (Eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (vol. 1, pp. 270-323). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601756>
- Vieira-Posada, E. (2016). *Los actuales desafíos del proceso de globalización* (vol. 1). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587600568>
- Vieira-Posada, E. (2015). La Alianza del Pacífico, integración profunda hasta qué grado. En I. Rodríguez y E. Vieira-Posada (Eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico* (pp. 63-104). CESA. <https://doi.org/10.2307/j.ctvbcd2hz.8>
- Vieira-Posada, E. (2014). Las crisis financieras de la globalización. *Civilizar*, 14(26), 115-132. <https://doi.org/10.22518/16578953.144>
- Vieira-Posada, E. (2013). Regiones e infraestructura en la integración suramericana. *Sí somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 13(2), 113-140. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482013000200006>

- Vieira-Posada, E. (2012). *La globalización en un mundo en transformación*. cesa.
<https://doi.org/10.57130/CESA.9789588722269.9789588722252>
- Vieira-Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira-Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones Internacionales. *Revista Papel Político*, (18), 235-290.
- Vieira-Posada, E. (2004). *La integración de América Latina: Del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira-Posada, E. (1999). *El mercado ampliado andino: una realidad*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Vieira-Posada, E. y Peña, F. (Eds.). (2021). *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (vol. 6). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587602906>
- Vigevani, T. y Ramanzini, H. (2012). Pensamiento brasileño e integración regional. En J. Briceño, A. Rivarola y A. Casas (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*. Fondo de Cultura Económica.
- Viner, J. (1963). La economía del desarrollo. En A. N. Agarwala y S. P. Singh (Eds.), *La economía del subdesarrollo*. Editorial Tecnos.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallerstein, I. (1993). Le système monde et son devenir : thèses sur sa structure et sa trajectoire actuelle. Points de vue sur le système monde. *Cahier du GEMDEV-Gis Economie mondiale*, (20), 172-181.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Wid World. (2018). *Informe sobre desigualdad global 2018*. Libros Grano de sal.
<https://bit.ly/4dsuAMQ>

Wikipedia. (2024, 15 de julio). *Alcide De Gasperi*. Wikipedia. https://it.wikipedia.org/wiki/Alcide_De_Gasperi

Wikipedia. (2024, 30 de agosto). *Eduardo Frei Montalva*. Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Eduardo_Frei_Montalva

Wikipedia. (2024, 17 de septiembre). *Felipe Herrera*. Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Felipe_Herrera

Wikipedia. (2024, 27 de septiembre). *Jacques Delors*. Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Jacques_Delors

Wikipedia. (s. f.). *Ernst Haas (ciencia política)*. Wikipedia. <https://tinyurl.com/ysyma6zw>

Wilhelmy, M. (1988). *Política internacional: enfoques y realidades*. Centro Interuniversitario de Desarrollo, Grupo Editor Latinoamericano. <https://tinyurl.com/8wyfr2aa>

Williamson, J. (Ed.). (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7-40). Peterson Institute for International Economics. <https://tinyurl.com/3awszcm6>

Wionczek, M. (1980). *La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI*. INTAL. <https://doi.org/10.2307/j.ctv233mvf.4>

Wionczek, M. (1964). *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*.

Fondo de Cultura Económica.

Zea, L. (1978, 1 de abril). La integración cultural latinoamericana y su integración social.

Pensamiento y Acción. Gaceta de Cultura Universitaria, 17.

Zerpa de Hurtado, S. (2022). Mercosur, ASEAN, Alianza del Pacífico y otras economías asiáticas: ¿una posible dinámica de cohesión comercial? En A. Hurtado y R. Mirabelli (Eds.), *Mercosur en el nuevo escenario latinoamericano* (vol. 11, pp. 73-107). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603750>

Bibliografía recomendada

Acosta, J. (2004). Tiempo de las regiones en la Comunidad Andina. De las buenas intenciones a la acción. En M. E. Cárdenas (Coord.), *El futuro de la integración andina*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Acuerdo de Integración Subregional Andino. (1997). *Codificación del Acuerdo*. Decisión 406, Secretaría General, julio.

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, 316-321.

Aldecoa Luzarraga, F. (2002). Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación (2000-2002). *DT N.º 8/2002, 04.II.2002*. Real Instituto Elcano.

Aldecoa Luzarraga, F. y Guinea Llorente, M. (2022). *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*. Los Libros de la Catarata.

Al-Rodhan, N. (2012). El futuro de las Relaciones Internacionales: una teoría de realismo simbiótico. En *Hay Futuro. Visiones para un mundo mejor* (pp. 325-347). BBVA.

Altmann Borbón, J. (Ed.). (2012). *América Latina: caminos de la integración regional*. Flacso.

Álvarez, M. V. (2017). La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina. *Cuadernos del CIESAL*, 14(16), 49-76.

Aninat, A. (1992). *La institucionalidad en el Grupo Andino*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y División de Comercio Internacional.

Arangao, J. M. (1974). Significado y perspectivas de la integración europea para América Latina. *Revista de la Integración*, (15), 63-64.

Benko, G. y Lipietz, A. (Eds.). (1992). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Presses Universitaires de France.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 30(90), 27-40. <https://tinyurl.com/yc7xuv8z>

Boixareu, A. (1994). El principio de subsidiariedad. *Revista de Instituciones Europeas*, 21(3), 771-808.

Briceño Ruiz, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (Ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Ediciones Universidad Externado de Colombia.

Briceño-Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89.

Bulmer, S. (1994). The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach. *Journal of Public Policy*, 13(4), 351-380. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000115X>

Bustamante, M. (2004). Participación política de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira-Norte de Santander y en la integración andina. *Espacio Abierto*, 13.

Castro Alegria, 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>

Closa, C., Casini, L. y Sender, O. (2016). *Comparative Regional Integration: Governance and Legal Models*. Cambridge University Press.

Communautés Européennes. (2003). *Comité des régions: La cohésion territoriale en Europe*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

Communautés Européennes. (2001). *Au service des régions*. Direction générale de la politique régionale et Direction générale de la presse et la communication.

Comunidad Andina. (1996). *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina.

Comunidad Sudamericana de Naciones. (CSN). (2005). *Declaración de Brasilia*. Comunidad Suramericana de Naciones.

Consejo de la Unión Europea. (2001). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: explicaciones relativas al texto completo de la Carta*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Consejo Económico Centroamericano. (1960). *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. SIECA.

De Castro, J. L. (2003). El diálogo directo de las regiones con la Unión Europea: la Asamblea de las Regiones de Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones legislativas. En S. Petschen (Coord.), *El papel de las regiones* (pp. 63-103). Editorial Biblioteca Nueva.

Del Arenal, C. (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* Vitoria Gasteiz, 21.

De Lombaerde, P. (2002). *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*. Universidad Nacional de Colombia y Ediciones Antropos.

Dubé, S. (2020). A Supposed Fifth Wave of Latin American Regionalism and Human Needs. *Regions & Cohesión*, 10(3), 58-71.

Dubé, S. (2018). Racionalizar la disfuncionalidad constante: América Latina y la resiliencia de la agenda de integración. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 128, 17-32.

Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal y A. Guillén (Comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (pp. 431-437). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Gardini, G. (2011). Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration. En G. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 235-254). Palgrave Macmillan.

Garzón, J. F. (2015). Multipolarity and the Future of Regionalism: Latin America and Beyond. *GIGA Working Paper*, 264, January.

Girault, C. (2019). La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones. En M. Ardila y E. Vieira-Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (vol. 2, pp. 125-136). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601992>

Haas, E. B. (1971). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish Pretheorizing. En L. N. Lindberg y S. A. Scheingold (Eds.), *Regional integration: Theory and Research* (pp. 3-43). Harvard University Press.

Haas, E. B. (1968). Technocracy, Pluralism, and the New Europe. En J. S. Nye (Ed.), *International Regionalism* (pp. 149-179). Little, Brown, and Co.

Haas, E. B. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343.

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

Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366-392.

Héraud, G. (1961). L'inter-étatique, le supranational et le fédéral. *Archives de philosophie du droit*, (6), 179-191.

Hoffmann, A. M. (2019). *Regional Governance and Policymaking in South America*. Palgrave Macmillan.

Iglesias Buhigues, J. L. (1974). La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas. *Revista de Instituciones Europeas*, 1(1), 73-120.

Jaber, T. A. (1971, noviembre). La importancia de la teoría tradicional de la integración para los países subdesarrollados. *Revista de la Integración*, 9, 157-175.

Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29(89), 25-41.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1991a). *La integración latinoamericana y el Grupo Andino*. JUN/dt 332. Junac.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (Junac). (1991b). *Mecanismos para la vinculación del Grupo Andino con América Latina y el Caribe*. COM/LXIV-E/dt 5. Junac.

Keohane, R. O. (2009). La obra de Robert O. Keohane y la disciplina de las relaciones internacionales. En A. Borja Tamayo (Comp.), *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. CIDE.

Keohane, R. O. (1993). La demanda de regímenes internacionales. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales* (pp. 145-184). Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. En R. O. Keohane (Ed.), *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13-38). Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, R. O. y Hoffmann, S. (1991). Institutional Change in Europe in the 1980s. En R. O. Keohane y S. Hoffmann (Eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change* (pp. 9-48). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429496189>

Kohler-Koch, B. y Rainer, E. (Eds.). (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge.

Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Antonio Bosh editor.

Lafer, C. y Peña, F. (1973). *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*. Ediciones Nueva Visión.

Lagos, G. (1967). Prólogo. La evolución del pensamiento y la acción integracionistas en América Latina. En F. Herrera (Ed.), *América Latina integrada*. Editorial Losada.

Laredo, I. M. (1991). Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana (1960-1990). *Integración Latinoamericana, BID INTAL*, N°171-172.

Lequesne, C. (1998). *Cómo pensar la Unión Europea. Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*. Presses de Sciences Po.

Lindberg, L. N. y Scheingold, S. A. (1970). *Europe would be polity. Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Lodge, J. (1978). La lealtad y la CEE: los límites del enfoque funcionalista. *Estudios Políticos*, 26.

Malacalza, B. y Hirst, M. (2020, mayo-junio). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, 287.

Malamud, A. (2008). Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. En P. De Lombaerde, K. Shigeru y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 137-162). Fundación Carolina/Siglo xxi.

Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.

Massiris Cabeza, A. (2004). Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(105-132). <https://tinyurl.com/3ruwxb3y>

Maillet, P. y Velo, D. (1994). *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*. L'Harmattan.

Mariano, K. y Menezes, R. (2021). Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração. *Lua Nova*, 112, 147-179.

Mariano, M. P. (2017, 1 de junio). As Novas Tecnologias Digitais e as Relações Internacionais. *Conteúdo Extra*, 86.

Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance. En I. Bache y M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford University Press.

Matiuzzi De Souza, G. (2018). Notions of Border in Regionalism Theory and Praxis: A Critical Overview. *Civitas*, 18(2), 245-261.

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press.

McKinney, J. A. (2015). Regional Economic Integration in the European Union and North America: A Theoretical Perspective. En J. Roy (Ed.), *A New Atlantic Community. The European Union. The US and Latin America* (pp. 17-26). European Union Center-Jean Monnet Chair.

Medeiros, M. (2002). Prerrogativas estatales e integración regional: la supranacionalidad como condición necesaria de la lógica distributiva. Un ejercicio comparativo entre la Unión Europea y el Mercosur. En J. Briceño Ruiz y M. Bustamante (Coord.), *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*. Universidad de los Andes, Grupo CEFI-ULA Táchira.

Mémorandum sur la préparation du Congrès de La Haye pour l'unité européenne. (1948). *Archives historiques des Communautés européennes*. Villa Il Poggio. Dépôts, DEP. Mouvemente européen.

Mercado Común del Sur. (Mercosur). (2005). *Integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur*. Decisión No. 18, Consejo del Mercado Común, 19/VI.

Mercado Común del Sur. (Mercosur). (2004a). *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*. Decisión No. 41, Consejo del Mercado Común, 16/XII.

Mercado Común del Sur. (Mercosur). (2004b). *Fondo para la Convergencia estructural del Mercosur*. Decisión No. 45, Consejo del Mercado Común, 16/XII.

Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363.

Mitrany D. (1971). The Functional Approach in Historical Perspective. *International Affairs*, 47(3), 532-543.

Molina del Pozo, C. (1996). *Integración Eurolatinoamericana*. Ediciones Ciudad Argentina.

Moncayo, E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina: regiones: nuevos actores de la integración*. Secretaría General Comunidad Andina.

Moneta, C. J. (1997). Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros. *Revista Capítulos SELA*, 50 (abril-junio).

Multimer, D. (1989). 1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered. *Revue d'Intégration Européenne*, XIII(1).

Multimer, D. (1994). Theories of Political Integration. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Eds.), *European Integration: Theories and Approaches*. University Press of America.

Nolte, D. (2021). From the Summits to the Plains: The Crisis of Latin American Regionalism. *Latin American Policy*, 12, 181-192.

Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

Nye, J. S. (1970). Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model. *International Organization*, 24(4), 796-835.

Nye, J. S. (1969). Integración regional comparada: concepto y medición. *Revista de la integración. Economía, Política y Sociología*, 5 (noviembre), 50-86.

Nye, J. S. (1968). Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, 22(4), 855-880.

Ocampo, J. A. (Ed.). (2015). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. CEPAL, Editorial Naciones Unidas. <https://tinyurl.com/ydkcmtkc>

Ohmae, K. (2005). *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. Grupo Editorial Norma.

Ohmae, K. (1996). *De l'Etat-Nation aux Etats-Régions. Comprendre la logique planétaire pour conquérir les marchés régionaux*. Editions Dunod.

Organización de Estados Americanos. (1979). *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*. SICE.

Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016, enero-junio). Pensamiento latinoamericano para la integración. Crítica y Emancipación. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 8(15), 49-80.

Parlamento Europeo. (2021). *Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2021, sobre los diálogos con los ciudadanos y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de la UE (2020/2201(INI))*. Parlamento Europeo.

Pasquariello Mariano, K., Bressan, R. y Theodoro Luciano, B. (2021). Liquid Regionalism: A Typology for Regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), 1-19. <https://tinyurl.com/bd2syez8>

Peña, F. (2003). *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Red Mercosur y Konrad Adenauer Stiftung. <https://tinyurl.com/bddr4erv>

Pescatore, P. (1981). Aspectos judiciales del “acervo comunitario”. *Revista de instituciones europeas*, 8(2), 331-366.

Pizzolo, C. (2010). *Derecho e Integración Regional*. Ediar.

Pulgar, T. y Vacchino, J. M. (1998). Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones. *Revista Capítulo*, (53), 130-133.

Puyana, A. (1981). La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de la experiencia del Grupo Andino. *Anuario de Estudios Latinoamericanos*, (14), 477-523.

Ramírez, S. (2006). *Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la Comunidad Andina y suramericana. La integración y el desarrollo social fronterizo*. Serie Integración social y fronteras, Convenio Andrés Bello

Riggiori, P. (2010). Region, Regions and Regionalism in Latin America. Towards a New Synthesis. *Latin Working Paper*, 130(april).

Rosenstiel, F. (1967). *El principio de “supranacionalidad”: ensayo sobre las relaciones de la política y el derecho* (F. Murillo Rubiera, Trad.). Instituto de Estudios Políticos.

Rosenthal, G. (1993). Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico. *Estudios Internacionales*, XXVI(101), 74-84.

Ruano, L. y Saltalamacchia, N. (2021). Latin American and Caribbean Regionalism during the COVID-19 Pandemic: Saved by Functionalism? *The International Spectator*, 56(2), 93-113.

Ruiz Díaz Labrano, R. (1999). Mercosur, necesidad de un tribunal de carácter supranacional. *Azpilcuela*, 14, 29-37.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(21), 159-194.

Salazar-Xirinachs, J. M. (1993). Resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. *Revista de la Cepal*, 50, 21-40.

Salgado, G. (1989). *Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas* (vols. 1 y 2). Instituto para la Integración de América Latina INTAL/BID.

Sánchez Meca, D. (2003b). El sueño de una Europa de los pueblos: el dilema entre identidad y diversidad. En F. García de Cortázar (Coord.), *En torno a Europa* (pp. 65-120). FAES.

Santibañes, F. (2020, 16 de mayo). El multilateralismo luego del coronavirus. *Fundación Foro del Sur*.

Secretaría del Mercosur. (2003). *Primer informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung-E. V. y Secretaría del Mercosur.

Scharpf, F. W. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política*, (13), 13-50.

Schiavon, J. A., Ortega Ramírez, A. S., López-Vallejo, M. y Velázquez Flores, R. (Eds.). (2016). *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.

Scheingold, S. A. (1971). *The Law in Political Integration: The Evolution and Integrative Implications of Regional Legal Processes in the European Community*. Harvard University Center for International Affairs.

Schmitter, P. C. (2008). On the Way to a Post-Functionalist Theory of European Integration. *British Journal of Political Science*, 39(1), 211-215.

Sidjanski, D. (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Editorial Ariel.

Scott J. A. (2001). *Les régions et l'économie mondiale. La nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*. Editions l'Harmattan.

Söderbaum, F. (2009). Comparative Regional Integration and Regionalism. En T. Landman y N. Robinson (Eds.), *The SAGE Handbook of Comparative Politics* (pp. 476-496). <https://doi.org/10.4135/9780857021083.n27>

Söderbaum, F. (2013). Rethinking regions and regionalism. *Georgetown Journal of International Affairs*, 14(2), 9-18.

Sobrino Heredia, J. M. (2001). Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*.

Spedaletti, J. A. (2021). *El Mercosur en el laberinto intergubernamental. La influencia de la soberanía en los procesos de integración latinoamericanos*. ASC.

Stubb, A. C.-G. (1994-1995). *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rethoric of the Pre-1996 IGC Debate*. Thesis for the degree of master, College of Europe.

Tallberg, J. (2000). The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 843-864.

Theiler, T. (2022). International Functionalism and Democracy. *European Journal of International Relations*, 28(2), 312-336.

Torre del Moral, A. (2012). Del Estado absoluto al supranacional e internacional integrado. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 18.

Unión Europea. (1992). *Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)*. EUR-Lex.

Unión Europea. (1957). *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE)*. EUR-Lex.

Unión Europea. (1951). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)*. EUR-Lex.

Tsebelis, G. y Garrett, G. (2001). The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, 55(2), 357-390.

Tugores, J. (2006). Integración regional y políticas públicas: evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. *Estudios y Perspectivas*, 65.

- Vacchino, J. M. (1982, enero-junio). Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional. *Mundo Nuevo*, 5(15-16), 154-182.
- Vaitsos, C. (1979). Crisis en los procesos de integración económica. *Trimestre Económico*, XLVI-1(181), 35-128.
- Vergara Estevez, J. (1998). Los nuevos caminos de la integración en América Latina. *Estudios latinoamericanos*, 5(9), 69-94. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.1998.9.70471>
- Vieira-Posada, E. (2001). Perspectivas de la integración: el rol de los parlamentos regionales. *El poder legislativo en la democracia y la integración* (pp. 275-316). Unidad para la promoción de la democracia (OEA) y Pontificia Universidad Javeriana.
- Vigevani, T., De Mauro Favaron, G., Ramanzini Júnior, H. y Alves Correia, R. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 5-27.
- Wallace, W. (1999). The Sharing of Sovereignty: The European Paradox. *Political Studies*, 47(3), 503-521.
- Wallace, H. y Ridley, A. (1985). *Europe: The Challenge of Diversity*. Routledge and Kegan Paul. <https://tinyurl.com/4xs9ykeh>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.
- Weiffen, B. (2021). Stress Factors and their Impact on Regionalism. En D. Nolte y B. Weiffen (Eds.), *Regionalism under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (pp. 15-33). Routledge.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wionczek, M. (1980). La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI. *Revista Integración Latinoamericana*, 50.

Sobre el autor

Edgar Vieira-Posada es doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III Sorbona Nueva, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, especialista en Desarrollo Económico del IRFED de París y economista de la Universidad de Medellín.

Ha sido director de la Oficina de Consultoría en Negocios Internacionales de Araujo Ibarra en Caracas (Venezuela); jefe del Departamento de Comercio de la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy Secretaría de la Comunidad Andina) en Lima (Perú); subdirector ejecutivo de promoción del Fondo de Promoción de Exportaciones-PROEXPO (hoy Bancoldex y Proexport) en Bogotá (Colombia); vicepresidente de Mercadeo de la Unión de Bananeros de Urabá (UNIBAN); director ejecutivo del Consejo Colombiano de Usuarios del Transporte (CUTMA) y subdirector de exportaciones del Instituto Colombiano de Comercio Exterior-INCOMEX (hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

En la academia, desde septiembre de 2015, es director del Centro de Pensamiento Global (Cepeg) de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) y coordinador general del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale). Estuvo cinco años (2010-2015) en el Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) en Bogotá (Colombia) como profesor titular y director del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración (CEGLI). Estuvo diez años en la Pontificia Universidad Javeriana (2001-2010), en la dirección del Centro de Estudios sobre Integración (CESI) y la Especialización en Integración en el Sistema Internacional. Ha sido conferencista nacional e internacional y profesor en varias universidades de Colombia y del exterior (España y Ecuador), a nivel de posgrado.

Es autor de cinco libros sobre globalización y sobre integración económica: *Los actuales desafíos del proceso de globalización* (2016), *La globalización en un mundo en transformación* (2012), *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina* (2008), *Del Congreso Andino de 1826 a una Comunidad Latinoamericana de Naciones en 2010* (2004) y *El mercado ampliado andino: una realidad* (1999). Igualmente, ha sido editor de más de doce libros en la Javeriana, el CESA y la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC). En esta última, es creador y orientador de tres colecciones: la colección de bolsillo Acontecer Mundial con 11 obras publicadas, la colección Pensamiento Global con 8 obras publicadas y la presente colección Gridale, con 21 libros, a los que se agrega el presente libro, el tomo 22.

Resumen

Resumen. En esta obra se tiene como punto de partida la idea central de que integrarse sigue siendo considerado instrumento válido para el desarrollo económico, político y social de América Latina, en momentos en que los procesos latinoamericanos de integración se encuentran estancados, a pesar de décadas de mandatos para su realización, y que, por consiguiente, es útil y conveniente investigar de manera comparativa, mediante análisis de regionalismo comparado, las ideas fundacionales que le han permitido a la integración europea lograr importantes avances en su proceso con relación a las ideas fundacionales que ha acompañado la integración latinoamericana con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), observando cuáles pueden ser valederas e imposergables para relanzar la integración latinoamericana. Esto implica considerar elementos históricos de las primeras ideas de integración en los continentes latinoamericano y europeo, así como reflexiones teóricas vinculadas a la integración e ideas puntuales de carácter fundacional latinoamericanas y europeas que merecen volver a ser analizadas y consideradas. El trabajo es voluntarista y prescriptivo, pues quiere dejar sentadas sugerencias acerca de la realización en América Latina de una integración multidimensional y recomendar la conveniencia de trabajarla con conceptos básicos y experiencias vividas en los procesos de los dos continentes desde las primeras décadas de su desarrollo por diferentes pioneros y protagonistas que, en diferentes contextos de regionalismo, han realizado aportes conceptuales de ideas fundacionales valederas que la integración latinoamericana no puede postergar más tiempo.

PALABRAS CLAVE: *ideas fundacionales, integración europea, integración latinoamericana, regionalismos.*

Abstract

Abstract. This work has as its starting point the central idea that integration continues to be considered a valid instrument for the economic, political and social development of Latin America, at a time when Latin American integration processes are stagnant, despite decades of mandates for its implementation. And that, consequently, it is useful and convenient to investigate in a comparative manner through analysis of comparative regionalism, founding ideas that have allowed European integration to achieve important advances in its process in relation to the founding ideas that accompanied Latin American integration with the support of the Economic Commission for Latin America (ECLAC), observing which ones may be valid and cannot be postponed to relaunch Latin American integration. This implies considering historical elements of the first ideas of integration in the Latin American and European continents, theoretical reflections linked to integration and specific ideas of a founding Latin American and European nature that deserve to be analyzed and considered again. The work is voluntaristic and prescriptive since it wants to leave suggestions about the realization in Latin America of a multidimensional integration and recommend the convenience of working on it with basic concepts and experiences lived in the processes of the two continents from the first decades of their development by different pioneers and protagonists, who in different contexts of regionalism have made conceptual contributions of valid foundational ideas that Latin American integration cannot postpone any longer.

KEYWORDS: *Founding ideas, European integration, Latin American integration, regionalisms.*

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en
papel Earth Pact de 70 gramos, en noviembre de 2024,
en los talleres de Shopdesign, y se utilizaron las familias
tipográficas Garamond Premier Pro y Avenir LT.



Peer review



ISBN: 978-958-760-521-1



978-958-760-521-1

Esta obra parte de la idea de que la integración sigue siendo considerada un mecanismo válido para el desarrollo económico, político y social de América Latina, con el propósito de investigar, de manera comparativa, mediante análisis de regionalismo comparado, las ideas fundacionales que le han permitido a la integración europea lograr importantes avances en este proceso, con relación a las ideas fundacionales que han forjado el concepto de integración latinoamericana. Con esto claro, se observa cuáles ideas pueden ser valederas e impostergables para relanzar la integración latinoamericana. Esto implica considerar elementos históricos de las primeras ideas de integración en los continentes latinoamericano y europeo, así como reflexiones teóricas vinculadas a la integración e ideas puntuales de carácter fundacional latinoamericanas y europeas que merecen volver a ser analizadas y consideradas.

Este libro quiere dejar sentadas sugerencias acerca de la realización en América Latina de una integración multidimensional y recomendar la conveniencia de trabajarla con conceptos básicos y experiencias vividas por diferentes pioneros y protagonistas en los procesos de los dos continentes desde las primeras décadas de su desarrollo.