

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: UN ENFOQUE POLÍTICO

REGIONAL INTEGRATION PROCESSES IN LATIN AMERICA: A POLITICAL APPROACHS

Sharon Ahcar Cabarcas*

Oriana Galofre Charris**

Roberto González Arana***

* Profesional en Relaciones Internacionales. Investigadora del grupo Agenda Internacional e investigadora asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, IELAC, Universidad del Norte (Colombia). sharonahcar@gmail.com

** Profesional en Relaciones Internacionales. orianagalofre@gmail.com

*** Ph.D en Historia. Profesor Titular del Departamento de Historia, Universidad del Norte (Colombia). Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, IELAC, Universidad del Norte. Investigador del grupo Agenda Internacional. rogonzal@uninorte.edu.co

Correspondencia: Universidad del Norte, Km5, vía a Puerto Colombia, A.A: 1569, Barranquilla (Colombia).

RESUMEN

Este artículo aborda el tema de la Integración Regional en América Latina desde una perspectiva política basando la investigación en las categorías de análisis propuestas por la teoría neofuncionalista. Se analiza la integración como proceso, la importancia del concepto de región, seguido por un desarrollo histórico de los procesos de integración en América Latina desde los años 50 a la actualidad, identificando factores que han incidido en el estancamiento de los mismos. Se evaluó la favorabilidad de las características actuales del sistema regional e internacional, al igual que los actores involucrados.

PALABRAS CLAVE: Integración Política, Región, América Latina, Neofuncionalismo, Sociedad Internacional, Instituciones Regionales.

Clasificación JEL: A12, F02, N16.

ABSTRACT

This article addresses the issue of regional integration in Latin America from a political perspective basing the research in the categories of analysis proposed by the neo-functional theory. Integration is analyzed as a process itself, the relevance of the concept of region under these circumstances, followed by a historical development of integration processes in Latin America from the 50's to present day, finding factors that have influenced the stagnation of these initiatives. Evaluating all stakeholders and the favorability of the current characteristics of the regional and international system.

KEYWORDS: Political Integration, Region, Latin America, Neofunctionalism, International Society, Regional Institutions.

JEL CODES: A12, F02, N16.

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de integración regional suscitan hoy gran interés puesto que los organismos regionales obtienen cada vez mayor protagonismo, al ser el mecanismo mediante el cual los Estados tienen la posibilidad de maximizar sus beneficios económicos y alcanzar sus metas nacionales a la vez que adquieren mayor competitividad a nivel internacional.

Diversas condiciones y hechos acaecidos en la región latinoamericana desde el siglo XIX han dificultado la unificación de esfuerzos en pro de una verdadera integración. Sin embargo, durante el siglo XX aparecieron nuevas esperanzas de la mano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Los límites estructurales de dichas organizaciones impidieron la puesta en marcha de sus objetivos y fueron superadas por esfuerzos subregionales, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En palabras de Edgar Vieira Posada, “[...] América Latina se confunde con la idea de que es suficiente integración articularse en zonas de libre comercio y deja de lado el debate teórico, frenando la profundización de una integración multidimensional” (Vieira, 2008, p. 157).

Lo que se pretende con este trabajo es abordar el tema de la integración en América Latina, más allá del marco económico a través del cual generalmente es estudiada pues hemos encontrado que el tema de los vínculos políticos e institucionales ha sido relegado a un segundo plano. Se aborda la integración latinoamericana lejos del esquema habitual que ha pretendido medir el éxito o el fracaso de esta tomando como referencia paradigmas del modelo europeo, sin reconocer nuestro caso como un proceso independiente, con condiciones y características específicas.

El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos al articularse voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación regional de organizaciones, de

sistemas y subsistemas ayuda a describir el camino hacia la integración, pero no por ello deben confundirse con la condición resultante (Haas, 1970; citado en Oyarzún, 2008).

A partir de lo planteado es apropiado hablar del neofuncionalismo como teoría base de esta investigación para analizar la integración regional dentro del contexto actual, considerando conceptos claves, tales como interdependencia y sociedad internacional, destacando el papel de los gobiernos como impulsores de estas dinámicas.

A pesar de sus visibles avances, no se ha logrado consolidar un proceso de integración que tenga la suficiente capacidad de unificar a la región y que conste de una estructura sólida y eficiente que se perpetúe en el tiempo. Por lo tanto, sostenemos que la integración es posible en cuanto se logren acercamientos significativos en materia política, teniendo en cuenta que este mismo aspecto ha sido uno de los mayores obstáculos que ha enfrentado América Latina en sus diversos intentos integracionistas.

La relevancia de la integración en América Latina radica en los vínculos ya establecidos dentro de la región que pueden servir de base para generar un mayor desarrollo y lograr beneficios significativos. Además de los lazos que se comparten en el ámbito étnico, social y cultural, desde la época de la colonia, también se han experimentado casi de manera simultánea fenómenos políticos y económicos semejantes, desde golpes de Estado, dictaduras, instauración del Estado Social de Derecho, gobiernos proteccionistas hasta la apertura y liberalización de los mercados.

Los aspectos ya mencionados han facilitado e incentivado los acercamientos en la región; no obstante, los beneficios potenciales que traerían consigo estas aproximaciones no se han logrado explotar adecuadamente. Esto lo vemos reflejado en el hecho de que los procesos de integración en la región no han tenido el impulso político ni el apoyo suficiente para que evolucionen en procesos verdaderamente significativos para América Latina (CEPAL, ALALC, 1960; ALADI, 1980; CAN, 1969; MERCOSUR, 1991, entre otros).

La sociedad latinoamericana exige que se replantee el *modus operandi* de los modelos de integración vistos hasta hoy. De esta manera

se podrán alcanzar transformaciones de impacto en la región que impliquen cambios estructurales y que conduzcan a un nuevo proceso de integración en el cual no solo se generen compromisos por medio de convenios o tratados, sino que también exista un seguimiento de dichas obligaciones y se tomen acciones concretas para que lleguen a convertirse en instituciones realmente eficientes.

Dentro del marco de la globalización, e inmersos en un mundo cada vez más interconectado, es menester que los estudiosos de las Relaciones Internacionales tengan en cuenta los procesos integracionistas como una de las fuerzas principales que reforman la estructura del sistema internacional.

2. DESARROLLO HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

Han sido múltiples las teorías que han intentado explicar dicho comportamiento y han variado de acuerdo con el contexto político, económico y social en medio del cual estas surgen. Se considera que la primera noción de “integración” tiene su origen en lo que se entiende por “sociedad internacional”, ya que a partir de que nos reconocemos como entes inmersos en un sistema en el cual compartimos espacio con otros actores, vemos la oportunidad de establecer interacciones al tiempo que empezamos a reconocer nuestras debilidades y amenazas. Hedley Bull (1977) señala que existen tres concepciones de sociedad internacional: la “hobbesiana” donde los Estados son entes individualistas, la “kantiana” donde es posible la cooperación pacífica entre los Estados y la “gramsciana” que contempla a una sociedad internacional donde los conflictos podrán surgir debido a la divergencia de intereses, pero existirán a la vez reglas e instituciones definidas para controlarlos.

Se considera que el precursor del tema de la integración propiamente dicho es David Mitrany (1943), a través de la teoría del Funcionalismo. Esta teoría resalta las funciones que debe cumplir la sociedad internacional para suplir las necesidades de la humanidad cuando estas sobrepasan sus fronteras. Luego de considerar las debilidades de esta teoría, surgió el Neofuncionalismo de la mano

de autores como Ernst Haas (1964), Joseph Nye y Robert Keohane (1977), teoría que considera que la eficiencia de la integración estará más supeditada a la magnitud de los beneficios que reciban los Estados que a los propósitos en sí mismos. El Neofuncionalismo explica la integración haciendo énfasis en el proceso, es decir, en el que haya una integración progresiva, y no en el objetivo de construir una estructura federal o supranacional (Morata, 1999).

Esta teoría resalta la importancia del sector político en el proceso de integración al sostener que es vital la iniciativa y compromiso de los Estados para lograr la consolidación de un proceso que se traduzca en beneficios colectivos reales. La integración regional como proceso es intrínsecamente esporádica y conflictiva,

[...] en el cual, en condiciones democráticas y de representación pluralista, los gobiernos nacionales se ven más imbricados en los asuntos regionales, y terminan resolviendo sus conflictos concediendo más autoridad y mayores facultades a las organizaciones internacionales que ellos mismos han creado (Haas, 1954, 1958).

Para Haas, no es válida la hipótesis de que los países deben integrarse únicamente por las utilidades económicas que obtienen de la misma. Él afirma que el interés por los beneficios económicos no perdura en el tiempo, puesto que no se encuentra fundamentado en compromisos filosóficos e ideológicos. Considera que los procesos políticos contruidos en intereses pragmáticos serán procesos frágiles y propensos a reversarse.

Este es el argumento que emplea el autor para explicar, desde su punto de vista, porqué los procesos integracionistas no han prosperado en América Latina, a diferencia de Europa, donde aunque los procesos comenzaron siendo económicos poseían bases ideológicas. Lo observamos desde la creación de la Sociedad de Naciones, posteriormente en La Declaración de Schuman (1950), entre otros momentos históricos.

La herramienta conceptual por excelencia del funcionalismo y posteriormente del neofuncionalismo es el *spill-over* o derramamiento. Ernst Haas siempre defendió este instrumento puesto que el derrame se refiere a la forma en que la creación y profundización de la inte-

gración en un sector económico crearía presiones para una mayor integración económica dentro y más allá de ese sector.

João Breda (2004) considera que la contribución decisiva de la teoría neofuncionalista es

la conceptualización de la lógica de integración que, tras haberse iniciado en áreas de «baja política» limitadas de forma muy clara, engloba actualmente vastos sectores de «alta política», abarcando los más variados aspectos de las sociedades de los Estados miembros (p.83).

3. CONCEPTOS DE REGIÓN DESDE LA VISIÓN NEOFUNCIONALISTA DE LA INTEGRACIÓN

Para abordar el tema de la integración regional es fundamental revisar lo que se entiende por “región”, qué elementos abarca, cómo se define y cuál ha sido su desarrollo.

La palabra “región” es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como “porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.”. Sin embargo, para llevar a cabo esta investigación es necesario analizar el término “región” más allá de la concepción geográfica de este, sin desconocer que es un factor que tienen en cuenta diversos autores a la hora de delimitar el concepto.

Para Joseph Love, la región consta de un tamaño geográfico y una localización definida, pero hace énfasis en que esta debe estar relacionada de forma integral con una “unidad mayor” (podría ser el Estado-Nación o la totalidad del continente americano) y a su vez con otras entidades que hacen parte de esta. La región está definida, genera lealtades de parte de sus miembros que, a su vez, suelen estar subordinadas a la lealtad hacia la “unidad mayor” (Love, citado por Clemente, 2010).

Del concepto que propone Love sobresale la distinción de las “regiones de frontera”, las cuales pueden ser un motor unificador dentro de la construcción de una integración o, por el contrario, un obstáculo en el proceso. Tal como sucedió con las fricciones políticas en la frontera colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana.

En cuanto al desarrollo de las regiones, Sergio Boisier (1994) distingue tres clasificaciones o modalidades: “regiones pivotaes”, “regiones asociativas” y “regiones virtuales”. Las primeras son las unidades político-administrativas menores, formadas sobre bases históricas y con una fuerte identidad. Las “regiones asociativas” se conforman a partir de la unión de “regiones pivotaes” vecinas, la cual debe ser una decisión política voluntaria y autónoma y no impuesta por un centro político externo a esta unidad. Las “regiones virtuales” son el resultado de la unión de “regiones pivotaes” o de “regiones asociativas” sin importar su cercanía territorial, es decir, sin tener en cuenta si estas son vecinas o no. Se dice que estas últimas son una respuesta de las otras dos modalidades ante la globalización, como estrategia para alcanzar ciertos objetivos o intereses a través de acuerdos contractuales.

La clasificación de regiones que propone Boisier es de gran utilidad para dimensionar el concepto y tener en cuenta que, según estas definiciones, la integración latinoamericana que se propone sería una de carácter “virtual”, ya que se conformaría una región de índole abstracta creada a partir de las necesidades de cada unidad, sin importar la continuidad territorial de estas.

4. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

4.1. Integración económica: motor inicial de la integración

Al hablar de integración regional es fundamental analizar, en primera instancia, qué es lo que motiva a un actor a establecer vínculos y alianzas con otro, de tal manera que este medio se conciba como el camino más idóneo para alcanzar desarrollo.

Históricamente se ha demostrado que la primera razón por la cual una parte está dispuesta a interactuar con otra, es por motivos económicos. El comercio y el intercambio, específicamente, han sido el motor por excelencia de estos acercamientos entre actores del sistema internacional. No exclusivamente porque la ubicación estratégica y los acuerdos regionales facilitan la entrada y salida de bienes y servi-

cios, sino porque esto también conlleva a un fortalecimiento de las economías, al incremento de su competitividad desde su condición de bloque económico y no como un Estado independiente luchando por posicionarse en el mercado internacional.

Así lo plantea Miguel Teubal (1961) en el artículo “Europa y Latinoamérica ante la Integración Económica”, al hablar de la supresión de barreras arancelarias en pro de alcanzar un mercado común de mercancías y de factores de producción. Esto sucedió en Europa a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), al igual que en América Latina, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 como un paso fundamental hacia el establecimiento gradual de un mercado común en nuestra región.

5. RELEVANCIA DEL ASPECTO POLÍTICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SÓLIDA ESTRUCTURA INTEGRACIONISTA

Adolfo Barrera (2002) destaca que es fundamental la colaboración de los gobiernos estatales para poder alcanzar una integración exitosa, y a pesar de que su análisis se basa en los aspectos económicos, los factores políticos son considerados como de gran influencia dentro del proceso y pueden condicionar el éxito o fracaso de este. Dentro de los factores políticos a los que se hace referencia se encuentran la política exterior de cada país; estos deben unirse para tomar decisiones conjuntas de manera que puedan delegar los procesos a órganos supranacionales que centralicen los intereses de la comunidad.

Para el neofuncionalismo, la “politización” de la integración es clave a la hora de establecer vínculos que sean lo suficientemente fuertes y perdurables. La inclusión de la política en los procesos integracionistas sería el paso posterior a los primeros acercamientos en los ámbitos “técnico socio-económicos” o áreas de “baja política”. Esta integración política consistiría en la voluntad de los Estados de renunciar a la formulación de políticas exteriores independientes e incluso políticas internas, y ceder esta facultad a una organización internacional que integre el sistema de una forma armoniosa y productiva, pero que no desconozca los intereses nacionales. Se trata en-

tonces de una transferencia de poderes hacia la arena supranacional en búsqueda de una ruta mucho más eficiente para alcanzar los objetivos del Estado-Nación (Haas, 1964).

6. FACTORES QUE HAN DIFICULTADO LOS PROCESOS INTEGRACIONISTAS EN LA REGIÓN

Aunque en América Latina se comenzaron a gestar procesos integracionistas de manera simultánea con otras regiones del mundo, estos no han logrado alcanzar los mismos avances que se han conseguido en regiones como Europa.

Diversos autores han intentado explicar de alguna manera las razones por las cuales nuestra región ha sido esquiva a la creación de un modelo de integración complejo y exitoso.

Adolfo Barrera (2002) destaca diversos puntos clave que representan una debilidad para nuestra región en el tema de la integración, que consisten básicamente en una serie de problemáticas de carácter doméstico, comunes a la mayoría de Estados en América Latina. Entre dichas debilidades sobresalen las siguientes:

- *Personalización de la política*: Los objetivos e intereses de los Estados latinoamericanos tienden a estar supeditados a los intereses de los gobiernos y no a políticas estatales. El “levantamiento de líderes de turno”, como los denomina el autor, tiende a limitar y deteriorar la democracia. Además, Latinoamérica carece de una “estructura institucional” sólida donde los órganos de las instituciones tengan preponderancia sobre los intereses presidenciales. Esto se ve reflejado en la Secretaría de la CAN, la cual no representa a la organización y se ve opacada por el Consejo Presidencial, el cual jerarquiza y remplace a los otros órganos, restándole armonía y articulación al sistema (Tremolada, 2011).
- *Eficiencia del Estado*: Se considera que la administración estatal en América Latina es ineficiente debido a la falta de capacidad de los gobiernos para enfrentar las problemáticas más arraigadas en la

sociedad latinoamericana, como son la corrupción, la delincuencia común, grupos armados y el narcotráfico.

- *Regulación institucional:* En la región se destaca una falta de regulación y adaptación de las instituciones internas de manera que estas puedan integrarse y complementarse con otras legislaciones.

Josette Altmann y Francisco Rojas (2007) tratan de resumir las causas del estancamiento de la integración latinoamericana y las compilan en tres paradojas:

- Hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de los latinoamericanos cuestiona la capacidad de esta para mejorar sus condiciones de vida.
- Hay más crecimiento, pero la pobreza aún se encuentra en niveles muy altos.
- Aunque existe una fuerte retórica que evidencia voluntad política implícita para la integración, lo cierto es que cada vez se tienden a fragmentar más los procesos de integración.

De igual forma, estos autores resaltan otra serie de características propias del sistema que han frenado o estancado los procesos existentes: No se ha avanzado más en el fortalecimiento de los esquemas de integración en gran parte por la falta de la voluntad política pues los gobiernos no le otorgan suficiente autoridad supranacional a los acuerdos e instituciones de integración (priman las estructuras nacionales), debilitando la institucionalidad y su capacidad de incidencia.

Las distintas aproximaciones sobre las formas como la región debe integrarse al mundo se entrecruzan con muy diferentes visiones y opciones político ideológicas. Estas van desde privilegiar más lo político a lo económico y lo social, lo cual se convierte en uno de los principales problemas que debe enfrentar la integración latinoamericana. Sin embargo, no debe ser una excusa para los Estados, especialmente cuando se demanda cada vez más la integración regional como instrumento para alcanzar un mayor posicionamiento internacional.

Otro punto importante, son los impulsos de liberalización comercial que tienden a crear brechas dentro de la misma región. Puede incluso un país sentirse excluido al encontrar una confrontación entre sus intereses y los del resto de la región. Evidencia de esto son los bloques que surgieron en el seno de la CAN, producto de divergencias políticas entre sus miembros: por un lado, encontramos el bloque Ecuador-Bolivia que comparte políticas reformistas y Colombia-Perú que, por el contrario, se rige por políticas más liberales. Perú, por su parte, ha logrado su inserción exitosa en la economía mundial lo que ha implicado a la vez un distanciamiento de la Comunidad Andina, la cual no hace parte importante de su agenda de política exterior (Olano, 2011).

El desarrollo equilibrado y equitativo de todos los países de la región constituye uno de los principales objetivos de la integración según el Banco Interamericano de Desarrollo, para lo cual se hace necesario que disminuya considerablemente la brecha de desigualdad que existe entre ellos. A la larga, las brechas alejan a la región de un proceso de integración con ventajas y resultados uniformes.¹

7. INFLUENCIA DE ACTORES INTERNOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA²

El tema de la integración, y en este caso específico la experiencia de los países andinos en los procesos de integración, visto como fenómeno político más que solo desde lo económico, supone dos variables que modifican de alguna manera los procesos en la región. Primero, se debe plantear el tema de la voluntad política. Numerosos autores señalan la ausencia de voluntad política como variable explicativa de los fracasos en los logros de la integración. Sin embargo, la categoría

¹ Véase al respecto: Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso Humano en un mundo diverso. http://hdr.undp.org/hdr4press/press/report/hdr/spanish/HDR2013_ES_Complete.pdf

² Para la elaboración de esta parte nos basamos en el trabajo “La crisis de la CAN. El caso de los actores internos”, de González Arana, R., Godoy, H. (2009).

“política interna” sigue sin ser examinada. Segundo, se plantea el dilema de *lo interno versus lo externo* y los problemas para establecer prioridades políticas desde el orden interno y sus presiones sectoriales, regionales y de clientelas políticas que afectan las capacidades de los Estados en asumir posiciones de liderazgo o de mantener su posición durante largo tiempo. En esta segunda parte discutimos alrededor del problema de los niveles de análisis, debate clásico dentro la disciplina de Relaciones internacionales, que permite indagar de manera más específica, mirando dentro de los elementos del Estado.

Los nexos entre Relaciones Internacionales y política doméstica han sido estudiados desde hace tiempo, lo cual no genera mayor discusión. Es aceptado que ambos niveles interactúan entre sí. Al establecer la idea de distintas “imágenes” para interpretar la realidad, Kenneth Waltz (1979) estaba planteando no tanto un método de análisis, como un problema de perspectiva, de enfoque desde el cual podemos observar el comportamiento dentro del sistema y encontrar explicaciones de porqué estos comportamientos. Un cuerpo amplio de literatura en relaciones internacionales ha examinado el comportamiento de actores sub-nacionales, tanto en su influencia o incidencia en la formulación de la política exterior del Estado, como en su injerencia, directa o indirecta, deseada o no deseada, en las relaciones políticas a nivel mundial, o involucrada en relaciones bilaterales entre Estados. En el caso de la región andina hoy son evidentes los efectos del tráfico de drogas ilegales, y en Colombia la presencia de las guerrillas de las FARC y las bandas criminales. Pero debemos incluir dentro de este análisis a otros actores internos a los Estados, como grupos de interés, instituciones domésticas, sociedad civil, organizaciones no-gubernamentales, gremios de productores, sindicatos, partidos políticos, iglesia, entre muchos otros que tienen capacidad para relaciones transnacionales, lo cual genera lo que Gourevitch (2006) denomina “*Second image reversed*” o sea el, impacto que presiones internacionales ejercen sobre actores de política interna y las consecuencias que estas tiene a su vez sobre el ámbito internacional.

Tal como lo explican González y Godoy (2009, p. 363), si bien el problema de los niveles de análisis trabajados por Waltz y J.D.,

Singer plantea más preguntas de las que resuelve, ayuda a sintonizar las posibles interacciones que se dan desde dentro del Estado como unidad política, para luego buscar explicar la conducta del Estado (Gouveritch, 2006, p. 312). El análisis a nivel del sistema mantiene a la política doméstica constante y se concentra en explorar las variaciones en el sistema internacional. Este modelo que explica el comportamiento de las unidades (Estados) como determinado por los efectos de la estructura del sistema internacional es característico del realismo que asume al Estado como un actor unitario y racional. La conducta del Estado es entonces de acuerdo a sus intenciones (intereses, mediados por sus posibilidades sistémicas (poder). De allí la necesidad de concentrar la atención en el nivel sistémico. En los términos del institucionalismo, las instituciones hacen posible la cooperación dentro de un sistema anárquico (Gouveritch, 2006).

8. INFLUENCIA DE ACTORES EXTERNOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Las políticas públicas adoptadas por los Estados en materia de integración se ven afectadas constantemente por actores externos. No podemos dejar de lado en este estudio la influencia que ejercen tanto la Unión Europea como los Estados Unidos en el comportamiento de los países latinoamericanos. Torrent (2008) se refiere expresamente a la Unión Europea en lo relacionado con los siguientes puntos: 1- Los intentos en exportar el modelo de integración europea hacia América Latina. 2- Por excelencia el continente ha apoyado los procesos de integración otorgándoles beneficios a instituciones como la CAN, entre otros. 3- Pero, también se duda de su apoyo a la integración cuando le otorga mayores beneficios a programas bilaterales (caso México-Chile) a países que no forman partes de procesos integracionistas regionales fuertes.

Estados Unidos es un común denominador en la historia latinoamericana, desde apoyo a procesos independentistas como el de Cuba, pasando por sus políticas de intervencionismo político, militar económico y social, razón por la cual ha jugado un papel importante

en la configuración de las relaciones de los países de la región (por ejemplo los llamados “Pro o “Anti-Yankees”).

Existe la concepción de que los países latinoamericanos ya no dependen tanto de los Estados Unidos, sino que la relación se ha transformado en interdependencia. Quizás en esta mirada juegan hechos concretos, como el fracaso del ALCA, la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano y la creciente diversificación de los vínculos de la región con el mundo. Pero autores como James Petras (2007) difieren de esta mirada, presentando para ello cuatro áreas en las que considera que Estados Unidos ha aumentado su influencia. Las áreas son las siguientes:

1. *Tratados Bilaterales de Comercio*: Firmados con Perú, Colombia, América Central, México, Chile, Uruguay y varios Estados del Caribe.
2. *Programas y bases de entrenamiento militar*: Presencia de bases operando en Paraguay, en Ecuador (Manta), Brasil, El Salvador, Aruba y Colombia. Además, “anualmente se despliegan operaciones militares conjuntas y programas de entrenamiento militar en todos los países de América Latina, con excepción de Cuba y Venezuela. Las ventas de armas y ayudas militares hacia regímenes de centro-izquierda no se interrumpieron” (p.62).
3. *Presencia Económica*: “Entre el 2003 y 2007, las empresas norteamericanas de servicios y energía, instaladas en América Latina, obtuvieron monumentales ganancias a partir de los incrementos históricos en los precios del petróleo y los metales” (p. 63).
4. *El ascenso neoliberal*: “Mientras muchos partidos políticos en América Latina critican el neoliberalismo en sus campañas electorales, muy pocos, por no decir ninguno, han renunciado a la doctrina del libre mercado una vez que llegaron al poder” (p.63).

El neoliberalismo resulta importante tenerlo en cuenta a la hora de analizar la realidad de los gobiernos de la región, puesto que en el intento de los países latinoamericanos por insertarse en un contexto

globalizado en su mayoría fueron adoptando el modelo neoliberal tanto a nivel político como económico.

Este fue un proceso paulatino en el que incursionó inicialmente Chile a principios de los setenta, durante la dictadura de Pinochet, seguido de Uruguay y Argentina; Bolivia y México, lo asumieron a mediados de los ochenta y Colombia dio los primeros pasos al finalizar esta década, seguida de Paraguay, Perú y Venezuela. Pero fue en la década de los noventa cuando el resto de la región adopta estos cambios, incluyendo a Brasil, Ecuador, Centroamérica y el Caribe (Fernández, 1999); por la gran presión ejercida por las medidas contenidas en el Consenso de Washington - reafirmando la influencia de Estados Unidos-. Por lo anterior, autores como Cassen (2009) adoptan una posición radical sobre el impacto negativo de este país como actor externo, y concluye que dentro de este nuevo contexto “la unidad latinoamericana se construye en el marco de una visión geopolítica de autonomía con respecto a Washington”.

Igualmente, cabe —agregar sin pretender justificar el accionar de los Estados— que la agenda internacional ha sido muy diversa y exigente en los últimos años (por cambios en los esquemas y configuraciones del sistema) en materia bilateral, subregional, hemisférica y multilateral, que además ha sido muy incierta e inestable.

9. INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

En el proceso de creación de la Unión Europea, el neofuncionalismo planteó una serie de pasos o etapas a través de las cuales, de forma gradual, se podría alcanzar un sistema estable a largo plazo integrando de manera más profunda a los Estados, a través de lazos políticos, económicos y sociales. Marcela Krell (2005) organiza y enumera dichas etapas de la siguiente manera:

1. “Integración modesta” en sectores económicos estratégicos (carbón y acero, en el caso de Europa).
2. Autoridad supranacional que no desconozca intereses nacionales.

3. Integración de otros sectores nacionales, creando presiones funcionales para el resto.
4. Transferencia de lealtades sociales, de la soberanía nacional a la arena supranacional donde se encuentra la nueva autoridad “significativa” (vía más rápida para la satisfacción de sus intereses).
5. Una profunda integración económica genera la necesidad de cierta complejidad regulativa traducida en una mayor institucionalización.
6. Integración política como consecuencia de la integración económica.
7. La integración económica sumada a una institucionalización de carácter supranacional.

La restricción de la supremacía del derecho comunitario sobre el nacional no ha permitido una compenetración de los Estados en este nivel político superior. Generalmente, en estos espacios las decisiones se han tomado por unanimidad. Debido las exigencias actuales del sistema, habiendo demostrado la necesidad de la integración “se deberá pasar de un sistema de toma de decisiones por unanimidad a uno en que se emplee un sistema más adecuado a la realidad política actual, como sería el de la toma de decisiones por mayoría” (Insignares, 2007).

Autonomía y validez deben ser las principales herramientas materiales e inmateriales que se le debe otorgar a una organización de esta índole para que se pueda adaptar a los cambios del contexto nacional e internacional de los Estados, para como objetivo último generar el desarrollo que se espera de ellos.

Pedro Canovas (2002) identifica las tendencias actuales de los regímenes políticos y de la vida pública en América Latina señalando entre estas las perspectivas de cambio que se presentan:

- Sustitución de los actuales regímenes del poder unipersonal del presidente, por fórmulas de poder colegiado características del sistema parlamentario.

- El proceso de creciente integración de América Latina.
- La exigencia de ética en la vida pública, con la consecuente tendencia participativa, social y pluralista de las nuevas democracias.

10. RESULTADOS

En el desarrollo paulatino de Latinoamérica es muy notable la existencia de una fragmentación ideológica y estructural, que se refleja en el surgimiento de una considerable cantidad de iniciativas de integración que, al momento de materializarse, ninguna de las partes involucradas se comprometía sin reservas, es decir, podemos hablar en términos de Altmann y Rojas de una “superposición de iniciativas” débiles en su mayoría. La integración como objetivo último ha sufrido desgarramientos contextuales; en palabras de Andrés Serbin (2009): “La región tiende a una mayor fragmentación, desgarrada por múltiples fuerzas centrífugas”.

Luego de examinar detalladamente la importancia del aspecto político dentro de la integración, se puede afirmar que la unificación en temas de alta política, como punto clave que determina una verdadera integración según la mirada neofuncionalista, constituye el “talón de Aquiles” de este proceso en nuestra región. Lo anterior se refleja en el bajo grado de conexión que existe en temas relacionados con las políticas de la sociedad latinoamericana. Entre los mecanismos concretos para contrarrestar este aspecto encontramos la creación de políticas públicas que generen cambios trascendentales a nivel nacional y regional, que sean lo suficientemente estables y resistentes sin dejar de ser sensibles a los cambios y adaptaciones que demande el sistema a futuro.

Una manera de llevar a cabo esto es mediante “la apropiación por parte de las instituciones de fomento productivo, capacitación técnica y centros de investigación de nuevos criterios organizativos, de intervención y evaluación de resultados” (Zurbriggen, 2008).

Otro aspecto que debe ser promovido por los países como política estatal es la educación en todos sus niveles. Autores como Marta Panaia (2009) plantean que en un contexto integracionista aquello que se

debe fortalecer primordialmente es la educación superior de calidad, en la cual, durante la formación de los ciudadanos, se les instruya sobre las bondades de la integración, permitiendo que al momento de enfrentarse al mundo laboral, empleen sus conocimientos para ayudar al desarrollo de la misma.

No se puede desconocer la existencia de un grado de interdependencia entre los Estados latinoamericanos, ya que a pesar de las divergencias políticas que han fragmentado a la región en los últimos años, son muchos los lazos históricos, culturales, sociales y económicos que los unen. Sin embargo, aún no se manifiesta claramente la intención de ubicar a la comunidad latinoamericana como una prioridad dentro de la agenda de la política exterior de cada país y es evidente, en cambio, la tendencia a buscar acuerdos de carácter bilateral con otros actores externos al sistema regional como los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia. Lo anterior demuestra el interés de los países en alcanzar un posicionamiento mundial por sí solos, queriendo lograr objetivos de carácter individual y dejando el actuar del “bloque regional” en un segundo plano.

Tal como fue discutido en la II Cumbre de Presidentes Sudamericanos en el año 2006, la integración debe asumirse como un proyecto político-estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. Mediante el fortalecimiento del diálogo, se propuso proyectar modelos de desarrollo integral y equitativo que operasen acorde a principios como: “la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos”.

Sin perder de vista la importancia de la voluntad política de los Estados para el surgimiento de un sistema de integración eficiente, se debe tener en cuenta el papel que juega la sociedad dentro del proceso, especialmente cuando la concepción de integración nace de reconocerlos como una sociedad inmersa dentro del sistema internacional. Es desde la actual sociedad de donde debe emanar la voluntad de construir una identidad regional unificadora, puesto que actualmente la mayor parte de la población latinoamericana prefiere que se defienda y se trabaje por una integración económica y no se dimensiona todavía la

magnitud y/o la relevancia de la integración política. Según el artículo publicado por INFOLATAM sobre los resultados del Latino Barómetro de 2008, “el 73 por ciento de los latinoamericanos es favorable a la integración económica en la región, mientras que un porcentaje inferior, el 60 por ciento, aboga también por la cooperación política, once puntos menos respecto a la medición de 2002”.

Es entonces, gracias al reconocimiento del papel que juega la sociedad en los procesos integracionistas latinoamericanos, que se abre paso a una estructuración y al trabajo por una institucionalidad en la cual todos los actores involucrados aporten con altos niveles de incidencia a la consecución de una integración sólida y un mejor posicionamiento a nivel internacional.

11. CONCLUSIONES

La integración en América Latina ha surgido en gran medida como resultado de las políticas de gobierno y a partir de necesidades que se originan en momentos determinados, otorgando beneficios únicamente a los actores directamente involucrados durante ese periodo. Esta situación nos permite comprender por qué las iniciativas integracionistas que se han gestado en nuestra región no prosperaban una vez que los intereses de los gobiernos cambiaban.

Al analizar las diferentes sugerencias dadas por los críticos respecto a la integración latinoamericana, observamos con preocupación que aunque fueron pertinentes hace aproximadamente 50 años, no fueron tenidas en cuenta y por lo tanto aún hoy cobran vigencia. Lo anterior, pone en evidencia que no se ha avanzado al ritmo exigido por el sistema y a causa de esto, la región se ha privado de un sinnúmero de oportunidades para su crecimiento conjunto.

La integración política, así como en otros sectores, no puede seguir siendo vista como una opción ante una gama de posibilidades, sino como una necesidad de los Estados. En aras de evitar que esta tendencia se perpetúe en las nuevas propuestas, es estrictamente necesario que los procesos sean positivizados en cada país latinoamericano como Políticas de Estado, dándole márgenes únicamente al perfeccionamiento de los mismos.

En lo que se refiere al porvenir de la Unión de Naciones Suramericanas es necesario desarrollar aún más la estructura institucional que se pretende instaurar y definir los marcos legales, al igual que las competencias del organismo en su totalidad, lo cual delimitará los alcances del mismo.

Una de las propuestas a considerar, además del fortalecimiento de UNASUR, es la expansión de dicho organismo, ya que en vista del surgimiento de un sistema de integración próspero de carácter subregional, sería idóneo incluir a los demás Estados latinoamericanos (América Central y el Caribe).

En el seno de cada país latinoamericano radica entonces el direccionamiento que tomarán estos intentos integracionistas a futuro, siempre y cuando en el camino logren superarse los obstáculos nacidos en la desconfianza y la incompatibilidad de ideologías políticas. Es desafortunado que una región que ostenta gran capital humano y riqueza como la nuestra, haya quedado relegada por múltiples factores coyunturales ocurridos a lo largo del tiempo.

Referencias

- Altmann, J & Rojas, F. (2007). Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe. En: *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (1966). *Factores para la Integración Latinoamericana*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Barrera, A. (2002). *El funcionalismo y los procesos de integración*. Una Educativa Mundial. *Revista Digital Ilustrados*. Consultado 20 de septiembre, 2011, desde: <http://www.ilustrados.com/tema/3193/funcionalismo-procesos-integracion.html>
- Boisier, S. (1994). Crisis y alternativas en los procesos de regionalización, *Revista de la CEPAL*, 52.
- Breda Simões, J. (2004). *La institucionalización en el proceso de integración europea*. Salamanca, España: Universidad de Lusíada. Praxis y Ciencia Política.
- Bull, H. (1977). *The anarchical Society: A study of order in world politics*. London: Mcmillan.

- Canovas, P. (2002). *Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica*. Madrid: Biblioteca Digital. Universidad Complutense.
- Cassen, B. (2009). Una integración política en América Latina, *Le Monde Diplomatique* Edición en español.
- Clemente, I. (2010). La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, XIX (1). Consultado 9 de abril, 2012, desde: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/isabel%20clemente.pdf>
- Fernández, A. (1999). *Neoliberalismo y territorio*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- González Arana, R & Godoy, H. (2009). La crisis de la CAN. El caso de los actores internos, *Revista Investigación & Desarrollo*, 17 (2).
- Gourevitch, P. (2006). Domestic politics and international relations. En: Carlsnaes, W., Risse, T & Beth A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*. Boulder. Zurich: Sage.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.
- Hass, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press.
- INFOLATAM. (2009). *Latinobarómetro: América Latina quiere más la integración económica que política*. Santiago de Chile. Consultado en: www.infolatam.com/2009/06/23latinobarometroamerica-latina-quiere-mas-la-integracion-economica-que-la-politica/
- Insignares, S. (2008). El Derecho Comunitario Andino: ¿Obstáculo en la Integración?. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 27.
- Keohane, R & Nye, J. (1977). *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston: Little Brown.
- Krell, M. (2005). Teorías Europeas de la integración regional: límites y posibilidades de aplicación al ámbito latinoamericano. *Dossier de Integración Temas del Cono Sur*, 15.
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*. London: Oxford University Press.
- Morata, F. (1999). *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.
- Olano, A. (2011). Segundo Congreso de Relaciones Internacionales “Relaciones Internacionales en tiempos de crisis”. *Colombia y la Integración Andina*. Bogotá: RedIntercol.

- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates, *Revista de Ciencia Política XXVIII*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Panaia, M. (2009). Políticas públicas educativas e integración regional. La construcción de una política regional. En: Julio Pinto (Comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional: El desafío político de nuestro tiempo*, (pp.153-170). Buenos Aires: Eudeba.
- Petras, J. (2007). Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 12, pág. 57-78. Consultado 13 de mayo, 2012, desde: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n12/art03.pdf>
- Real Academia Española (2001). Definición de Región. *Diccionario de la lengua española* (Edición No. 22).
- Serbin, A. (2009). Ciudadanía e integración regional. Los desafíos de UNASUR y el ALBA. En: Julio Pinto (Comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional: El desafío político de nuestro tiempo* (pp. 171-200). Buenos Aires: Eudeba.
- Teubal, M. (1961). Europa y Latinoamérica ante la integración económica. *Desarrollo Económico*, 1 (3), 97-122.
- Torrent, R. (2008). El papel en los procesos de integración y concertación de actores externos –La Unión Europea, Estados Unidos y Asia- y actores internos –parlamentos, sociedad civil y grupos empresariales-. En: *Las Paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (pp.145-174). Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Tremolada, E. (2011). Segundo Congreso de Relaciones Internacionales “Relaciones Internacionales en tiempos de crisis”. *Colombia y la Integración Andina*. Bogotá: RedIntercol.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios temporales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Reading, MA: Addison Wesley, London.
- Zurbriggen, C. (2008). “Integración, inserción internacional y desarrollo. Elementos para una agenda de integración regional. En: *Las paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.