



Ilustración: Alcely Fernández, 2017



FACTORES POLÍTICOS COMO ASPECTOS DETERMINANTES EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Juan Carlos Morales Manzur*

Resumen

Este artículo analiza los factores políticos como aspectos determinantes en la integración latinoamericana. La investigación fue documental-descriptiva, apoyándose en fuentes bibliográficas y hemerográficas. Se utilizó el método analítico y sintético para responder a los cuestionamientos del objeto investigado. Se describieron las bases conceptuales de la integración basándose en autores clásicos sobre el tema; se consideraron elementos evolutivos de la integración en la zona desde los años cincuenta del siglo XX hasta la actualidad, y se identificaron los factores que han repercutido negativamente en la integración desde una perspectiva política. Los principales resultados revelan que los procesos integracionistas han sido afectados por las variables de política interna de cada país, y por aspectos ideológicos que han obstaculizado su desarrollo y coherencia. Se concluye que dada la coyuntura actual latinoamericana, los procesos de integración aun presentan debilidades e inconsistencias, debido a lo cambiante de la realidad política de la zona en las últimas dos décadas, lo que debe llamar a la reflexión a los gobiernos de la región en hacer estos procesos más efectivos para consolidarlos y alejarlos de situaciones circunstanciales de carácter ideológico.

Palabras clave: integración política, región, América Latina, sociedad internacional, instituciones regionales.

Recibido: 21/05/2018 / **Aceptado:** 03/08/2018

POLITICAL FACTORS AS DETERMINING ASPECTS IN LATIN-AMERICAN INTEGRATION

Juan Carlos Morales Manzur

Abstract

Thorough this article, political factors that are determinants in Latin-American integration are analyzed. The investigation was based on a documental-descriptive model, relying on bibliographic and hemerographic sources. The analytical and synthetic method was used to answer the questions of the investigated object. Regarding to the integration's conceptual basis, these were founded on classical specialist's authors on the topic. Evolutionary elements of integration in the area, from the 1950s to the present, and the factors that have negatively affected integration from a political perspective were considered and identified. The main results reveal that integration processes have been affected by the internal political variables of each country, and by ideological aspects that have

* Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Venezuela. Doctor en Ciencia Política, Doctor en Ciencias, Investigación, Doctor en Gestión de Paz y Conflictos. Catedrático de Integración Latinoamericana. Correo electrónico: jcmmanzur@hotmail.com

hindered their development and coherence. It is concluded that given the current Latin American situation, the integration processes still present weaknesses and inconsistencies, due to the changing of political reality in the area during the last two decades, which should call for reflection to the governments of the region in making these processes more effective, to consolidate and move them away from circumstantial situations of an ideological nature.

Key words: political integration, region, Latin American, international society, regional institutions.

Introducción

En Latinoamérica es dónde más se ha teorizado sobre la unidad e integración. Desde nuestros próceres hasta la actualidad, se le ha visto como el camino para lograr la confraternidad y el desarrollo de los pueblos. Constituye, pues, uno de los anhelos históricos más largos e inconsecuentes de la historia regional. Aspiración más que realidad, la integración latinoamericana ha sido objeto de numerosos abordajes académicos, todos los cuales, en su diversidad, parecieran coincidir en un aspecto clave: la integración regional no es un fenómeno unívoco sino que se expresa en una pluralidad de escenarios y modalidades que requieren, para ser comprensibles, de diversos abordajes.

Los procesos de integración regional generan actualmete gran interés dado que los organismos regionales obtienen cada vez mayor protagonismo, al ser los mecanismos mediante los cuáles 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 (Ahcar, Galofre y González, 2013).

Diversas condiciones y hechos acaecidos en Latinoamérica desde el siglo XIX han obstaculizado los esfuerzos en pro de una verdadera y auténtica integración. Ya en el siglo XX, y dados los impulsos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se fueron creando organismos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su heredera, 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, hoy Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Vieira (2008), señala: “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” (p.157).

A pesar de sus avances, no se ha logrado consolidar en la región un proceso de integración que tenga la suficiente capacidad de unificar criterios y que contenga una estructura sólida y eficiente que se perpetúe en el tiempo. Ahcar et al. (2013), señalan 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, entonces, en los vínculos ya establecidos dentro de la región que pueden servir de base para generar un mayor desarrollo y lograr beneficios significativos.

El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser absolutamente soberanos al articularse voluntariamente con sus vecinos hasta perder, de alguna manera, los atributos esenciales de su soberanía. 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 (Oyarzún, 2008).

Este artículo analiza el entramado político como factor determinante en los procesos de integración

latinoamericana. También se analizan los factores políticos que inciden en los procesos de integración en su conjunto desde una perspectiva global.

La investigación fue documental-descriptiva, apoyándose en fuentes bibliográficas y hemerográficas. Se utilizó el método analítico y sintético con el fin de responder a los cuestionamientos del objeto investigado. Se describieron las bases conceptuales de la integración basándose en autores clásicos sobre el tema como Balassa (1964), Tamames (1969), Galtung (1969), Haas (1964), entre otros; se consideraron los elementos evolutivos de la integración en la zona desde los años cincuenta del siglo XX hasta la actualidad, y se identificaron los factores que han repercutido negativamente en la integración desde una perspectiva política. Se utilizó el paradigma interpretativo para abordar la investigación. En ese sentido se describe el hecho en el que se desarrollan los acontecimientos, en el que el uso de la metodología cualitativa permite hacer una rigurosa descripción contextual de estas situaciones que posibilitan la intersubjetividad en la captación de la realidad, a través de una recogida sistemática de los datos que admite el análisis descriptivo. Se apostó por la pluralidad de métodos y la utilización de estrategias de investigación específicas (Ricoy, 2006).

1. La integración: diversas concepciones. De lo económico a lo político

En la actualidad son numerosos los conceptos acerca de la integración económica. Los hay con matices preponderantemente jurídicos o económicos según la especialidad de sus autores. En la época de apogeo de los enfoques estructuralistas, se encuentra también la integración económica explicada con un criterio estructural. Se tomarán para el análisis los distintos conceptos sobre la materia, según los aportes de Galtung (1969), quien en su trabajo “Una teoría estructural de la integración”, la define de la siguiente forma:

Es el proceso mediante el cual dos o más actores forman un nuevo actor. Cuando el proceso se completa se dice que los actores están integrados. En sentido inverso, se dice que la desintegración es el proceso por el cual un actor se quiebra en uno o más actores. Cuando dicho proceso se completa, se dice que el actor está desintegrado (p.16).

Este concepto debe ser complementado con algunos otros elementos; podría decirse entonces que la integración es el proceso en el cual dos o más actores, mediante una serie de arreglos institucionales, convienen en formar un nuevo actor capaz de actuar como un todo, y el cual es gobernado por un conjunto de instituciones, dotadas de un mayor o menor grado de “*resortes de poder supranacional*”.

Ahora bien, la integración no es simplemente la fusión de los actores en un solo y nuevo actor. El proceso presenta también aspectos “internos” y “externos” que hay que considerar. Los primeros se refieren al grado de capacidad -o de coordinación existente entre los actores originales- necesaria para integrarlos. Los segundos, vienen dados por lo que se podría llamar el “medio ambiente” o contexto geoeconómico en que se va a realizar la integración. Entonces, la pregunta que cabe formularse es la siguiente: ¿Reconoce ese medio ambiente la nueva unidad que se pretende formar? ¿Continúa éste su curso normal, como si la integración no se hubiese llevado a cabo? El profesor Galtung (1969) ayuda a responder esas interrogantes cuando plantea:

El primero es un problema de capacidad: ¿están verdaderamente capacitados los actores para producir un nuevo actor que pueda actuar por sí mismo? El segundo lo es de reconocimiento: ¿Cómo se perfila el nuevo actor frente al medio geoeconómico en el cual se desenvuelve? (p.19).

Es decir, la integraciones también es la unión de los actores con su medio ambiente. Tan sólo cuando el nuevo actor se encuentra tan firmemente integrado que su propia imagen coincide con la de otros actores, se ha completado el proceso de integración. De esta manera Tamames (1969), establece que

la integración económica es un proceso a través del cual dos o más mercados nacionales, previamente separados, y de dimensiones unitarias consideradas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea.

Balassa (1964), en su ya clásico libro sobre integración, aborda la problemática de la siguiente forma:

En su uso cotidiano, la palabra integración denota la unión de partes dentro de un todo. En la literatura económica el término “integración económica” no tiene un significado tan claro...” ... Nos proponemos definir la integración económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales (pp 1, 2).

Otro tratadista que se ocupa de este campo y enriquece el marco conceptual de esta relativamente nueva disciplina es Alemán (1966), quien afirma:

La integración es una forma de cooperación económica internacional de carácter voluntario y contractual entre Estados, para expandir el intercambio recíproco, ensanchar sus mercados y propender el desarrollo económico conjunto, entrelazando las instituciones económicas (p.23).

Luego de varios años dedicado a su estudio, se ha elaborado un concepto cuya finalidad es tratar de abarcar las múltiples variables implícitas en el proceso. En este sentido, se entiende como Acuerdo de Integración aquel que implica la participación voluntaria y contractual, de dos o más países, en un proceso progresivo de interpenetración de economías, que significa la eliminación de obstáculos a sus corrientes comerciales recíprocas y demás factores de la producción, y la armonización de medidas de política general (ya sean fiscales, de tránsito, monetarias, sociales, educacionales, entre otras.) que permita crear un ambiente socioeconómico capaz de servir de base al adecuado desenvolvimiento de un solo mercado de mayor dimensión.

Se dice que hay una participación voluntaria y contractual, porque el ingreso a un proceso de integración, surge de la voluntad soberana de cada Estado, formalizada con la firma y ratificación del contrato o tratado de la comunidad económica en formación, y porque igualmente cada Estado tiene plena libertad para denunciar el Tratado y retirarse del esquema cuando lo estime conveniente a los intereses nacionales.

Se habla de proceso de progresiva interpenetración de las economías, porque la integración económica, con sus múltiples implicaciones, no se da de manera rápida; se cumple en el largo plazo y según León de Labarca (1971) “no sólo mediante la integración del espacio multinacional, sino también, de los sistemas que estructuran los grupos nacionales” (p. 73). Esta doble integración del espacio y los sistemas se da de manera progresiva y no automática. Cuando se analiza tal concepto y se llega hasta el punto que contempla “la eliminación de algunos obstáculos a sus corrientes comerciales recíprocas”, se estaría en presencia de una integración eminentemente comercial. Es la que se ha denominando integración económica en sentido restringido.

Pero si los objetivos perseguidos con el establecimiento de un bloque económico, rebasan el simple establecimiento de una zona de libre comercio (desarme arancelario entre los países de la zona, conservando cada uno de ellos su autonomía comercial y arancelaria frente a terceros), o de una unión aduanera (supresión de las barreras arancelarias al comercio entre los países miembros y el

establecimiento de un Arancel Externo Común) y se proponen sentar las bases para una efectiva adaptación y armonización de políticas económicas y sociales entre ellos, a objeto de lograr coordinar los planes de desarrollo nacionales y trazar una estrategia común con miras de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área, se estaría en presencia de una integración económica en sentido amplio.

Son muchas las teorías que intentan explicar los procesos inherentes de los acuerdos de integración. Se considera que la primera noción de “integración” tiene su origen en lo que se entiende por “sociedad internacional”, toda vez que los países del mundo están interactuando en un sistema, en el cual los actores que lo componen establecen, necesariamente, multitud de interacciones. 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.

Autores como Mitrany (1943), a través de la Teoría del Funcionalismo, resalta las funciones que debe cumplir la sociedad internacional para suplir las necesidades de la humanidad cuando éstas sobrepasan sus fronteras. Esta teoría fue refutada y surge el Neofuncionalismo de la mano de autores como Haas (1964), Nye y Keohane (1971) y también los mismos autores, Keohane y Nye (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. Morata (1999) señala: “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” (p.32).

Esta teoría resalta la importancia de lo político en el proceso de integración partiendo que éste nace de la soberana voluntad de los Estados para lograr la consolidación de un proceso que se traduzca en beneficios colectivos reales. En este sentido, Haas (1964) plantea: “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” (p. 76). Asimismo, Haas (1964) afirma que los procesos de integración deben tener un basamento político-ideológico y plantea que la carencia de estos aspectos ha hecho fracasar los procesos integracionistas en América Latina, a diferencia de Europa donde, aunque los procesos comenzaron siendo económicos, poseían bases ideológicas.

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 vastos sectores de «alta política», abarcando los más variados aspectos de las sociedades de los Estados miembros.

2. Actores internos y externos en la integración latinoamericana: su incidencia en la toma de decisiones

Se entiende por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y tener una relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. De esta forma el actor toma decisiones de tipo estratégico (Acuña y Chudnovsky, 2013). Esta definición implica una relativa autonomía al accionar del actor. Cuando se señala la autonomía de los actores esta debe verse como necesariamente relativa dado que está situada espacio-temporalmente,

inmersa en procesos sociales que establecen límites, transmiten valores y normas, forjan identidades y formas de pensar el mundo, distribuyen diferencialmente recursos para la acción, entre otros (Acuña y Chudnovsky, 2013).

El término 'actor' es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Los actores actúan en contextos complejos y pueden tomar decisiones sensatas para el corto plazo, o cometer errores que luego afectarán a las instituciones con las que interactúan. Las consecuencias del accionar de los actores pueden no ser inmediatas ni discretas. Pueden acumularse y manifestarse en el largo plazo.

En definitiva, identificar a los no actores es tan importante como identificar a los actores en los procesos que se analizan. Los actores no están circunscriptos al ámbito estatal o gubernamental. La presencia de actores sociopolíticos (de manera destacada partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil), son también importantes. La institucionalidad estatal también puede impactar en la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los formatos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1985), estructurando la naturaleza del input social que interviene en el proceso de la política pública o influyendo sobre la formación de grupos y asimismo sobre recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores

Los actores internos en los procesos integracionistas son de crucial importancia a la hora de analizarlos. La estrecha relación entre relaciones internacionales y política doméstica han sido estudiados desde hace tiempo, lo cual no genera mayor discusión. Waltz (1988) señala que ambos niveles interactúan entre sí y plantea un problema de perspectiva y de enfoque desde el cual se puede observar el comportamiento dentro del sistema y encontrar explicaciones de por qué estos comportamientos:

Se debe 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 el impacto que presiones internacionales ejercen sobre actores de política interna y las consecuencias que éstas tienen a su vez sobre el ámbito internacional (p.189).

Por su parte, Gourevitch (2006) señala:

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. 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 (p. 312).

En cuanto a los actores externos, las políticas públicas adoptadas por los Estados en materia de integración se ven afectadas constantemente por los mismos. No se puede dejar de lado en este estudio la influencia que ejerce tanto la Unión Europea (UE) como los Estados Unidos en el comportamiento de los países latinoamericanos. Torrent (2008) se refiere expresamente a la UE en lo relacionado con los siguientes puntos:

Primero: Los intentos en exportar el modelo de integración europea hacia América

Latina. Segundo: Por excelencia el continente ha apoyado los procesos de integración otorgándoles beneficios a instituciones como la CAN, entre otros. Y tercero: 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 (p.67).

Se piensa que los países latinoamericanos no dependen tanto de los Estados Unidos en la actualidad, sino que la relación tradicional se ha transformado en interdependencia y mutua conveniencia. Ello se plantea dado el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la creciente diversificación de los vínculos de la región con el mundo. Autores como Petras (2007) difieren de ello, señalando cuatro áreas en las que considera que Estados Unidos ha aumentado su influencia, sin embargo dicho autor se refiere a una época concreta (2007), y la situación ha cambiado, aunque no de manera radical y absoluta, como se explicará más adelante:

- Tratados bilaterales de comercio: Firmados con Perú, Colombia, América Central, México, Chile, Uruguay y varios estados del Caribe.
- Programas y bases de entrenamiento militar: Presencia de bases operando en Paraguay, 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.
- 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.
- 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. 98).

Con respecto a los señalamientos de Petras (2007) anteriormente descritos, se deben hacer algunas actualizaciones: Los tratados bilaterales de Estados Unidos con los países de América Latina, siguen en vigencia en México, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Uruguay se ha desmarcado un tanto de Estados Unidos y ha realizado acuerdos de comercio con países distintos, incluso, al MERCOSUR, por ejemplo China, y Estados Unidos, en 2016, firmó un acuerdo comercial con Argentina (Morales, 2017).

En la actualidad, al menos cinco países de América Latina poseen presencia continua de militares estadounidenses asentados en bases: Cuba (Guantánamo), Honduras, El Salvador, Colombia y Perú. En otros países de la región hay participación o inversión de las fuerzas armadas de Estados Unidos como en Brasil, Guyana, Aruba, Bahamas y en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que es una dependencia de los Estados Unidos, ello según el informe del Departamento de Defensa estadounidense, Base Structure Report, de 2015 (citado por Pérez y García, 2015). La base militar de Estados Unidos ubicada en Manta (Ecuador), fue desalojada en 2009, más por motivos de política interna del gobierno de Rafael Correa que por otras consideraciones.

Con respecto a la presencia económica de Estados Unidos en América Latina, ésta sigue siendo significativa. Datos de 2012, que no han variado mucho, indican que en México, América Central y el Caribe, representan cerca del 50% de las inversiones de ese país; en los países del cono sur,

representan menos del 40% de dicha inversión y los países andinos, alrededor del 5%, por lo que se puede afirmar que son significativas (Vargas, 2012).

Con respecto al Neoliberalismo, Katz (2014) plantea que éste se ha intensificado en la zona, a pesar de que dicho autor señala sus aspectos inequitativos y perniciosos para la economía de estos países. Aunque amplios sectores políticos de los países de Latinoamérica han cuestionado ese sistema, unido a la presencia de gobiernos progresistas en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela (en los tres primeros se ha dado un viraje que ha significado la salida de los mandatarios de izquierda), ese Neoliberalismo o Neo Capitalismo, sigue siendo el modelo de la mayor parte de los países del continente, incluso en Nicaragua, cuyo gobierno se proclama de izquierda, pero tiene tratados comerciales con Estados Unidos y con grandes capitales extranjeros.

Según Fernández (1999), la influencia del neoliberalismo es importante para analizar la realidad de los gobiernos de la región, puesto que en su gran mayoría, fueron adoptando dicho modelo a nivel tanto político como económico. Pero fue en la década de los noventa cuando el resto de la región adopta estos cambios, incluyendo Brasil, Ecuador, los países centroamericanos y el Caribe por la gran presión ejercida por las medidas contenidas en el Consenso de Washington, lo que evidencia la influencia de Estados Unidos. Cassen (2009) adopta una posición más radical sobre el impacto negativo de este país como actor externo, y concluye que dentro de este nuevo contexto surgido a partir de la conformación, por elecciones, de países de visión progresista o socialista, la unidad latinoamericana se construye en el marco de una visión geopolítica de autonomía con respecto a Washington.

3. La integración latinoamericana como expresión de voluntad política

Sobre si la integración es un fenómeno económico o político, se han suscitado las más enconadas polémicas hasta el grado de que, hoy en día, la integración pareciera estar cubierta –para muchos-, como por una especie de velo que dificulta determinar cuál de estos dos aspectos es el más relevante.

Para los abogados, hasta hace poco, la integración económica era un fenómeno eminentemente jurídico; los economistas le quitaban el aspecto jurídico y político al ocuparse de la teoría económica pura; los políticos sabían y siguen sabiéndolo, que la integración económica es predominantemente un fenómeno político. Sin embargo, ante la ausencia de una teoría capaz de explicar e interrelacionar el juego recíproco que en la integración tienen los factores políticos y económicos, se tratará de organizar algunos de los argumentos más importantes que le dan fuerza a tal afirmación. Hay una frase que fue pronunciada por Walter Hallstein, ex presidente de la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, la cual llama poderosamente la atención, pues refiriéndose a las actividades del Mercado Común, afirmaba (Hallstein, 1965, citado por Pose, 2014): “¡No estamos haciendo en modo alguno negocios, estamos haciendo política!” (p.2). Al afirmar semejante cuestión, Hallstein tocaba la esencia misma del proceso de integración. La integración es, por sus orígenes, por sus objetivos, por sus móviles, por su significado, un proceso político.

Es preciso recordar que se vive en una época en la cual se da una relación necesaria entre dos variables: por un lado, la potencialidad económica de los países, y por el otro, su posición de poder internacional. La potencialidad económica de un país o de un grupo de países, constituye la base de su poder internacional y militar; y a su vez, la autonomía de su sistema económico y político está en directa relación con su capacidad para un desarrollo autosostenido que le permita participar, con la estatura económica suficiente, en la carrera tecnológica y militar, que son, en última instancia, las que proporcionan las llaves del poder mundial.

La integración económica constituye, entonces, una estrategia política, un instrumento que aprovechado

en beneficio de los países miembros, podría permitir alcanzar el objetivo de reafirmación política y económica, en un mundo de desigualdad creciente y de ambiciones desenfrenadas de penetración y de poder.

En este sentido, León de Labarca (1984), afirma:

En el ámbito latinoamericano este mecanismo de respuesta se define ante todo por los fines que persigue y por los valores que son subyacentes al mismo. Por consiguiente, el proceso de integración de un grupo de sistemas políticos abiertos, tiende en primer lugar a la modificación del sistema estratificado de naciones. Ello implica orientar un proceso de integración que permita a los sistemas políticos abiertos aumentar su estatura económica, su poder y su prestigio dentro del sistema internacional en que se mueven. Así comprendido el proceso de integración se define como un proyecto político que permita a los sistemas abiertos protagonistas del mismo: a) asegurar la viabilidad de un proceso de desarrollo económico y social equilibrado y autosostenido que permita superar las relaciones de dependencia; b) fortificar su capacidad de negociación en el contexto político internacional; c) reforzar la modernización de sus sistemas culturales a fin de evitar la alineación, reafirmando su propio estilo de vida y generando una capacidad de innovación en el campo científico y tecnológico (p.47).

Como instrumento bien utilizado, la integración podría conducir, sin duda alguna, a soluciones políticas comunes compatibles con los grandes problemas de política mundial, y a la vez, a la concertación de acuerdos mutuos que estimulen el desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva los factores económicos hacen compatibles los fines políticos. También ha surgido en la región una compleja constelación de acuerdos plurilaterales y bilaterales que se complementan, superponen y en algunos casos se entrecruzan. Esta situación se compara favorablemente con la imperante en décadas anteriores, dado su dinamismo y disposición que demuestran los países de abrir sus mercados al proceso de integración y al comercio internacional en general.

Por lo pronto, es posible vislumbrar dos grandes vertientes en el movimiento de la integración: la que se centraría entre los países de la región, y la que se debería negociar en el ámbito hemisférico. Estas opciones no tienen por que ser excluyentes, ya que ambos procesos pueden avanzar simultáneamente y converger en forma gradual. La historia de la integración, es pues, una historia de interés económico que un grupo de países tienen para lograr un mayor desarrollo (fin último de la integración), y lo económico tiene un papel primordial.

De esta manera Ahear et al. (2013), señalan:

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 servicios, 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 (p.13).

Teubal (1961), al hablar de la supresión de barreras arancelarias con miras a alcanzar un mercado común, plantea que el intercambio de mercancías y de factores de producción, es primordial para que se formen estos esquemas integracionistas. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la integración nace como un acuerdo de voluntad entre los Estados, tal cual se ha señalado profusamente en este trabajo, entonces es la voluntad política la que motoriza la creación de los esquemas de integración.

Barrera (2002) destaca:

Es fundamental la colaboración de los gobiernos estatales para alcanzar una integración exitosa (...) los factores políticos son considerados de gran influencia dentro del proceso y pueden condicionar el éxito o fracaso de éste. Dentro de los factores políticos se encuentran la política exterior de cada país; éstos deben unirse para tomar decisiones conjuntas de manera que puedan delegar los procesos a órganos supranacionales que centralicen los intereses de la comunidad (p.104).

Igualmente, para la teoría neofuncionalista, la “politización” de la integración es esencial para establecer vínculos y condiciones lo suficientemente fuertes y perdurables. Según Haas (1964):

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 entonces de una transferencia de poderes hacia la arena supranacional en búsqueda de una ruta mucho más eficiente para alcanzar los objetivos del Estado-Nación (p.186).

Krell (2007) explica que el neofuncionalismo planteó una serie de etapas a través de las cuales, gradualmente, 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.

La integración según Bitar (2001), es claramente un proceso político y el impulso para la coordinación de los países latinoamericanos debe provenir del ámbito político, no basta con dejar funcionando acuerdos comerciales. El éxito comercial anima al entendimiento político, pero es imprescindible una mirada que promueva desde múltiples ángulos la cooperación latinoamericana y ésta es una resolución política.

Igualmente, la restricción de la llamada supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional de los Estados, tomando en cuenta la experiencia europea, no ha permitido una mayor fusión de los Estados a un nivel político elevado. En estos niveles las decisiones se toman por unanimidad. A tal efecto, Insignares (2008) señala:

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 (p. 45).

Canovas (2002) identifica las tendencias actuales de los regímenes políticos y de la vida pública en América Latina señalando entre éstas 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 (p. 39).

4. Integración, regionalismo y concertación política

Es preciso señalar que la dinámica de la integración latinoamericana ha cambiado desde la década de 1990 y hacia mediados de la década de dos mil se configura un proceso distinto. Para los años noventa casi todos los países habían optado por un “regionalismo abierto”, en los cuales esquemas de integración como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur habían optado por una baja protección externa y la necesidad de establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional.

Estos esquemas respondían en gran medida a las reformas liberales del llamado “Consenso de Washington”, del que ya se ha hecho mención y a la aceptación de los acuerdos comerciales regionales como estrategias de liberalización que promoverían la formación de ventajas competitivas dinámicas y una mejor inserción internacional de la región en el mundo del fin de la posguerra fría.

Incorporando algunos elementos del llamado “nuevo regionalismo”, estos acuerdos regionales también recogían la experiencia de concertación política de la región que, de manera autónoma, había tenido su origen tanto en los procesos de democratización del Cono Sur, como en los procesos de paz y democratización del istmo centroamericano. Con ello, Mercosur, el SICA o la integración andina trataron de conformarse como marcos de gobernanza regional, entendida ésta como el establecimiento de instituciones y políticas comunes y la concertación y/o convergencia de políticas nacionales para ampliar la capacidad colectiva de gestión de riesgos e interdependencias de alcance regional y subregional, conforme al concepto de “nuevo regionalismo” que emerge en este periodo (Sanahuja, 2014).

Debido a ello, estos esquemas adquirieron mayor perfil político y una agenda que se extendió a la concertación política, a la cooperación ambiental, social, y al campo de la seguridad regional. México y Chile fueron casos distintos, ya que el primero adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo, al que se añadirían posteriormente otros acuerdos de libre comercio, incluyendo el firmado con la Unión Europea en 2000. Chile también optó por un número apreciable de acuerdos de libre comercio, como los firmados con la Unión Europea y Estados Unidos en 2002 (Sanahuja (2014).

Según Sanahuja (2014):

A mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en el “regionalismo abierto” mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional había registrado retrocesos en términos relativos, como proporción del comercio total, aunque no en cifras absolutas. La región estaba menos integrada en términos comerciales pese a haber adoptado un modelo de integración basado precisamente en la liberalización comercial. Varias causas explicarían este hecho paradójico: el aumento de las exportaciones de materias primas a Asia, que alentó un patrón exportador especializado en productos primarios; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el reducido peso del comercio intrafirma e intraindustrial, derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales; la persistencia de barreras no arancelarias; los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física; y la inestabilidad macroeconómica y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis (p. 79).

El cambio de carácter eminentemente político que se produce a mediados de los 2000 supone, en palabras de Dabène (2012), una “repolitización” del debate sobre el regionalismo y la integración regional, en el que convergen distintos aspectos y responden a la naturaleza y enfoque de los distintos

esquemas regionales y subregionales, sean de carácter económico o centrados primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional. Por otro lado, son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior y las estrategias de inserción internacional (Gardini, 2013).

El debate político regional, a partir de la fecha mencionada, adquiere a menudo un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad de legitimación política: ni a la imagen unionista o “neobolivariana” de una región que afirma colectivamente su autonomía económica y política en un mundo post-hegemónico, ni la imagen de una región fracturada por brechas ideológicas insalvables entre “liberales” y “dirigistas”, o entre “populistas” y “demócratas”, con “dos Américas Latinas” que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos (Malamud, 2012; Briceño, 2014).

Según Sanahuja (2012)

Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial (p. 82).

Se puede concluir, siguiendo a Sanahuja (2012), que en el decenio de 2000 y concretamente a partir de 2005, se observa con claridad un cambio de ciclo en las estrategias y los mapas del regionalismo y la integración latinoamericana, que conforma una región “en flujo” y con una fisonomía aún poco definida, que abarca procesos y acontecimientos como la firma de un amplio número de acuerdos “sur-norte” de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y otros países, y cambios relevantes en los agrupamientos “sur-sur” de la región, como la crisis de la comunidad andina, la redefinición y ampliación del Mercosur, la formación del ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico, y con un alcance más amplio, la aparición y desarrollo de UNASUR y CELAC.

El siglo XXI comienza con esos nuevos paradigmas, pero los cambios ocurridos en Brasil, Argentina y la crisis de Venezuela, por ejemplo, actores esenciales del MERCOSUR y del ALBA-TCP, respectivamente, abren nuevas interrogantes sobre los temas que se abordan en este apartado y que serían producto de análisis posteriores y otros trabajos de investigación.

5. Dificultades tradicionales que ha presentado la integración en América Latina

Es preciso hacer un breve recorrido por lo que ha sido la evolución de los esquemas de integración en América Latina. Las primeras iniciativas se ponen en funcionamiento con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), también en 1960. Poco tiempo después se crea la Comunidad del Caribe (CARICOM), en 1973, que, aunque no es un esquema latinoamericano, se menciona como iniciativa de integración en la región.

La ALALC se había fijado como meta el establecimiento, en doce años (a partir de 1960), de una zona de libre comercio entre los 11 países miembros de la organización, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil,

Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, objetivo instrumental que no se pudo alcanzar. Por ello, los países miembros suscribieron el Tratado de Montevideo de 1980 que reemplazó la ALALC, constituyéndose la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y fijó como objetivo del programa el establecimiento de un área de libre comercio en sustitución de la zona de libre comercio.

En 1960 hizo su aparición el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que agrupó a todos los países de América Central con excepción de Panamá. Este esquema presentó positivos avances, pero en los años 70 entró en una delicada crisis derivada de los problemas políticos que enfrentaron los países miembros. Si bien el objetivo instrumental de establecer un mercado común en la región no ha sido logrado, después de superada la crisis, el esquema de integración recuperó, en el transcurso de los años 90 su dinamismo y, para 1991, se creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituido por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que en los inicios del MCCA, no participaba. Según Zelada (2005):

En una primera fase, a lo largo del decenio de los años 60, estos tres programas de integración económica trataron de alcanzar sus primeras metas y, por consiguiente, de consolidar los objetivos que se habían propuesto. Sin embargo, ninguno de ellos logró cumplir con todos sus cometidos y pasaron o, a reformular sus objetivos e instrumentos o mantenerse transitoriamente estancados. A pesar de esto, durante este período se construyó un importante patrimonio sobre experiencias en materia de políticas de integración (p.82).

En la década de los años setenta del siglo XX, hubo dos hechos que estancaron el desarrollo de los esquemas de integración. Por una parte, la crisis por los precios del petróleo y la emergencia de la OPEP en el mercado energético y, por otra parte, la instauración en varios países de gobiernos no democráticos. Estos acontecimientos tuvieron efectos en el desarrollo de los programas integracionistas que habían sido establecidos en la década precedente.

El decenio de los años ochenta del siglo XX, fue llamado por algunos autores como “La década perdida de la integración latinoamericana”. Fue significativo en dicho periodo la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos que afectó sus economías. A esta crisis se sumó el estancamiento de la economía mundial acaecido, sobre todo, en la segunda mitad del decenio. Ambos fenómenos repercutieron negativamente en el desempeño de los procesos de integración económica.

A finales de esa década (1980) y una vez superados en parte los efectos de la crisis de la deuda y de la recesión económica mundial, se da un nuevo impulso a la integración latinoamericana. Era una época de apertura de las economías que llevó a una mayor interrelación económica entre los países de la región, ya sea por el comercio de bienes y servicios y de la circulación de capitales. También muchos países empezaron a restablecer la democracia y ello hacía más homogénea la composición de los países latinoamericanos. En esa época se intentaron nuevos ensayos integracionistas y se redimensionaron los programas ya establecidos.

En los años noventa del siglo XX, se instauran dos programas de libre comercio e integración económica: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), en sus siglas en inglés, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Según Zelada (2005):

Ambos proyectos se caracterizan por sus ambiciosas metas y por la gran gama de instrumentos que ponen en funcionamiento. De igual modo, se singularizan por asociar a la economía más grande del mundo con una de las más importantes de América

Latina, vale decir a Estados Unidos con México y, también, por vincular estrechamente en un programa común las economías más importantes de América del Sur: las de Brasil y Argentina (p.89).

Otros ensayos integracionistas fueron el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tendrá buena acogida hemisférica, hasta fracasar en la década de los años 2000, derivando en acuerdos bilaterales de Estados Unidos (su patrocinador), con los países latinoamericanos interesados en el mismo.

Desde ese decenio (2000) y hasta el presente, se han creado otros bloques integracionistas, más de carácter político y de concertación, que con el objetivo de compactar economías, aunque en sus propósitos lo económico tuviera carácter esencial, más en la praxis no fue de esa manera. En este sentido surge, en 2008, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un organismo de ámbito regional que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía suramericana, al igual que desarrollar un espacio regional integrado, y el cual está formado por los doce estados independientes de Suramérica. La UNASUR fue impulsada por el gobierno de Brasil.

Asimismo se crea, en 2004, la Alianza Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) que toma vida como una propuesta alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos. Fue propuesta en 2001 por el presidente venezolano Hugo Chávez y entró en vigor tres años después.

Según Gil y Paikin (2013):

Este proceso de integración difiere en su concepción no sólo del ALCA sino también de los otros procesos de integración latinoamericanos donde la dimensión comercial destinada a crear espacios de libre movilidad de mercaderías -ya sea para mejorar las posibilidades industrializadoras o como paso hacia una liberalización comercial mayor a escala internacional- era uno de los ejes. El ALBA, en cambio, plantea desde sus inicios el “Tratado de Comercio de los Pueblos” basado en el principio de la solidaridad, la reciprocidad y la transferencia de tecnologías en el intercambio de bienes y servicios (p.15).

El ALBA-TCP es un esquema de integración antisistema, que se enfrenta ideológicamente al capitalismo y a la influencia de Estados Unidos en América. Por su parte, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), nació en 2010 en el marco de la Cumbre de la Unidad Latinoamericana y Caribeña realizada en Playa del Carmen, México. Autores como Gil y Paikin (2013) aseguran que fue concebida entre los estados miembros (33 de América y el Caribe) con el fin de buscar un ámbito de debate y concertación política sin la participación de los Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con la inclusión de Cuba, por el otro, país que había sido expulsado de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Especial mención merece la Alianza de Pacífico, programa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, fundada en 2011, cuyos aspectos positivos han sido muchos, a pesar del poco tiempo que tiene de creada y que reúne a países de economías emergentes con índices de desarrollo importantes.

Después de este recuento histórico de la conformación de esquemas de integración latinoamericana, es preciso hacer algunas consideraciones. En la región se comenzaron a conformar procesos integracionistas a partir de los años sesenta del siglo XX, incluso poco después de los europeos,

sin embargo, no han logrado alcanzar los éxitos y avances notorios del viejo continente. Barrera (2002) destaca diversos aspectos que han obstaculizado la integración en América Latina y establece diversas problemáticas que ilustran esta situación:

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.

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 (p. 87).

Altmann y Rojas (2008), abordan este hecho bajo otra perspectiva:

Hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de los latinoamericanos cuestiona la capacidad de ésta 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 (p. 64).

Los mismos autores señalan que 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 debilidades de los procesos integracionistas están radicadas, de acuerdo con la CEPAL (1995), en cinco áreas fundamentales: a) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; b) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; c) carencias de efectiva institucionalidad comunitaria; d) ausencia de coordinación macroeconómica; y e) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración.

Podría decirse también que en la región la diplomacia de cumbres o conferencias se encuentra en franco agotamiento. Tal como lo plantean Altmann y Rojas (2008), si bien el diálogo y la articulación internacional han involucrado totalmente a los países latinoamericanos, siendo una de las principales fuentes de construcción de diversos espacios de concertación política en términos subregionales y regionales, la falta de solidificación de las iniciativas trascendentales genera pérdida de energía y de voluntad, por lo que se pierde credibilidad y su legitimidad termina cuestionada.

Ahcar et al. (2013) señalan que el desarrollo equilibrado y equitativo de todos los países de la región constituye uno de los principales objetivos de la integración y en eso coinciden con el Banco Interamericano de Desarrollo (1966), que propone con urgencia que se disminuya considerablemente la brecha de desigualdad que existe entre ellos: tales brechas alejan a la región de un proceso de integración con ventajas y resultados uniformes.

Finalmente, la CEPAL (1994) señala seis características esenciales y determinantes que resumen las condiciones necesarias para reimpulsar los procesos de integración regional:

- Desarrollo e impulso de la institucionalidad, perfeccionamiento de los mecanismos de

diálogo y concertación y construcción de herramientas e instancias de resolución de conflictos.

- Proyección estratégica, que presupone haber resuelto los contenciosos de carácter suma cero, en especial en el eje soberano territorial, es decir, la construcción de confianza como la base para planear la cooperación estratégica.
- Las acciones a tomar por los países deben proponer el desarrollo de un balance y reciprocidad.
- La construcción de un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración.
- Fomento de una identidad compartida que en el caso de América Latina que tiene en su haber una homogeneidad cultural mayor que en otras áreas del mundo.
- Propiciar la transferencia de soberanía para aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia, sin lo cual dentro del contexto de la globalización hace que la soberanía se erosione cada vez con mayor rapidez.

Ninguna de estas características han sido observadas clara y eficazmente a lo largo de más de cinco décadas que tienen las iniciativas integracionistas en la región.

De acuerdo a lo anterior, es necesaria una América Latina más democrática, de paz, de igualdad de oportunidades, con más tecnología y educación y, en ese sentido, se deben diseñar estrategias para hacerla realidad con programas viables. Es necesario también reforzar el espacio político para alentar la integración acabando con el déficit ejecutivo que se ha presentado (ausencia de órganos de decisión regional) y un déficit de normativas comunes (debilidad del Parlamento Latinoamericano), entre otros. Por tanto, es necesario reconstruir la integración, aprendiendo de los errores y debilidades, de la mano de una teoría económica latinoamericana y latinoamericanista que rescate el pensamiento crítico, de estrategias comunes y unívocas, y que se incluya en ese proceso a todos los actores internos de los países involucrados: fuerza laboral, intelectuales, académicos, empresarios, parlamentarios y estudiantes, entre otros.

Conclusiones y recomendaciones

El proceso de integración latinoamericano ha mostrado tradicionalmente una insuficiencia política, dado que la acción de los gobiernos se focalizó en solo dos aspectos: equilibrios macroeconómicos y apertura comercial. El principio desarrollista de estos esquemas de integración se matizó o, en el peor de los casos, desapareció. La integración, como proceso político, tuvo una importancia menor e igualmente padecieron de una insuficiencia operativa donde los discursos de buenas intenciones no estaban en consonancia con los programas; es decir, abundaron las declaraciones de intenciones, y hubo un poco o nulo seguimiento de los resultados esperados. Al comenzar el siglo XXI se abrió otra nueva etapa en la integración. La presencia de gobiernos progresistas o de izquierda tornó, pero de una manera inadecuada, los mismos, en bloques regionales ideologizados que, en gran medida, desnaturalizaron los procesos de compactación económico-políticos que habían logrado auge en los años noventa del siglo XX. De esta manera un nuevo entendimiento latinoamericano se torna urgente y necesario.

La integración política, así como en otros sectores, no puede seguir siendo vista como una opción sino como una necesidad de los Estados que se proponen ser parte de estos esquemas. Es preciso y estrictamente necesario que los procesos sean positivizados en cada país latinoamericano como políticas de Estado, buscando siempre su perfeccionamiento.

En la actualidad, los procesos de integración sufren de una problemática caracterizada por la inexistencia de certidumbre, lo que pone en evidencia la fragmentación que caracteriza a América

Latina en temas como liderazgos regionales, realidades económicas de cada país, asimetrías económicas y comerciales, intereses encontrados por las potencias intermedias, comercio, visiones conflictivas sobre propuestas de desarrollo y mapa geopolítico agitado debido a la confrontación ideológica entre algunos países (Venezuela, Bolivia, Nicaragua y hasta hace poco Ecuador) con los Estados Unidos.

La integración latinoamericana y caribeña continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción –en términos absolutos- no es previsible. Es indispensable un proceso más gradual de acercamiento y cooperación creciente al interior y entre los miembros de los diversos mecanismos subregionales, para crear nuevos vínculos y medidas de confianza que permitan, finalmente, llevar a buen puerto los procesos de integración, donde lo político es determinante y primordial.

Los interrogantes y temas para debatir son muchos. Se puede asegurar que existe consenso generalizado en profundizar la integración, lo que implica superar las dificultades por las que atraviesan los esquemas existentes en la región y que son, sobre todo, de orden político. Los antagonismos políticos han predominado sobre las ganancias que tendrían los países integrándose. Ejemplo de ello es la CAN que entró, hace años, en una fase de crisis por falta de consenso político por cuanto tanto Colombia y Perú estaban negociando tratados de libre comercio con Estados Unidos, lo que produjo que Venezuela se retirase e integrara el MERCOSUR, por ser los gobiernos de este bloque, en ese momento, más afines.

Cuando cambian las circunstancias en Argentina y Brasil, aliados a Paraguay, Venezuela fue suspendida de ese organismo alegándose la fragilidad de su democracia. Con respecto al eje de integración ALBA-TCP, éste es francamente político, y reúne países que comparten gobiernos progresistas, más otros del Caribe que pretenden beneficiarse de la ayuda energética venezolana. Dada la crisis de este país, acentuada desde hace cuatro años, el destino del ALBA-TCP luce muy incierto, y quizás pueda convertirse en un ente discursivo sin beneficios concretos. Debe concebirse, entonces, la integración regional como una política de Estado y no como una política de gobierno, sujeta a fluctuaciones políticas e ideológicas. UNASUR también está en una situación muy particular. En meses pasados, varios de sus miembros se retiraron, al no lograrse un consenso sobre la elección del Secretario General y la CELAC parece haber padecido de un estancamiento notable, reduciéndose a declaraciones de intenciones en las cumbres presidenciales.

Los esfuerzos de integración son múltiples pero no existen elementos coherentes que los armonicen a nivel latinoamericano. Es importante que surjan liderazgos para propulsar la integración latinoamericana, no en el sentido de que se constituya una hegemonía, pero sí se necesita un país o un grupo de países que lideren la integración. El ALBA-TCP denota un intento de Venezuela para liderar un proceso alternativo pero no logrará adherir una gran cantidad de países de la región por los motivos ideológicos que hemos señalado. Se puede asegurar que es difícil que un solo país logre consenso en toda la región por los mismos problemas mencionados, de polarización política, falta de identidad regional y asimetrías estructurales entre los países. En América Latina, además de los intereses y valores compartidos, que no se discuten, el compromiso real y efectivo de los gobiernos y el rol protagónico que deben asumir los pueblos en este proceso resultan imprescindibles.

Es trascendente que se priorice, al momento de contraer compromisos en otros marcos negociadores, ya sean de carácter multilateral, pluri o bilateral, trabajar simultáneamente en otras direcciones, entre ellas el fortalecimiento del papel de los agentes públicos en la conducción de los procesos de cooperación e integración, haciendo de éstos una política de Estado; el diseño estratégico de una “visión compartida” por todos sus miembros de los procesos de cooperación e integración, que los transforme paulatinamente en proyectos políticos sustentados en un genuino programa de desarrollo

para la región; una mayor participación en el proceso de integración de los territorios fronterizos y otras estructuras territoriales que, de forma descentralizada, pueden contribuir a las propuestas de acciones prácticas a favor del fortalecimiento de la interdependencia real, sin menoscabo de la cohesión nacional, y por último, y no menos importante, la necesidad de fortalecer las redes de ciudadanos y de la participación de la sociedad civil de todos estos países a los fines coadyuvar en los procesos integracionistas. Ello puede contribuir al desarrollo de la identidad latinoamericana, y a darle legitimidad a la integración, basada en la cohesión social a nivel de cada país y de la región.

Con respecto a la elección entre acuerdos bilaterales y plurilaterales se manifiestan algunas tendencias interesantes, entre las que se pueden señalar: La creciente atención concedida a los acuerdos de esta naturaleza, y la proliferación de los mismos, especialmente a partir de la última década del siglo XX y principios del siglo XXI; la presencia de procesos de cooperación e integración en distintas dimensiones: binacional, subregional, regional, biregional, hemisférica, y global; la participación simultánea de un país en varios esquemas, lo que obliga a muchos países a un gran esfuerzo en materia de negociaciones internacionales, especialmente si se suma a esto las exigencias de las rondas comerciales multilaterales que se desarrollan en el seno de la Organización Mundial del Comercio. Para países pequeños y en desventaja económica, establecer con claridad y cumplir las prioridades de intereses en medio de ese complejo entramado de acuerdos, no resulta fácil. Es preocupante que los acuerdos bilaterales que se han firmado o se negocian con Estados Unidos y los biregionales propuestos por la Unión Europea, contienen compromisos de mayor profundidad y alcance que muchos tratados que sirven de sustento a los procesos de integración regional.

Es determinante un estudio de los factores internos y externos de los procesos de integración. Entre los factores coyunturales externos hay que contar también la función de la integración en la promoción y defensa de la paz. Por lo tanto, poner fin a la desestabilización en Latinoamérica, va mucho más allá de los límites nacionales, es una tarea regional de alta prioridad dentro de un proceso de integración. Es obvio que para estabilizar la región se requiere de la cooperación externa, y eso vale tanto para el proceso de paz en Colombia, por ejemplo, como también para la corresponsabilidad de los países consumidores en la lucha contra la producción de drogas. Por esa razón, el proyecto de una integración política de América Latina necesita credibilidad en materia de política de seguridad que, a su vez, solo puede lograrse con un nuevo concepto de soberanía nacional y una amplia cooperación militar entre los países de la región. Esa credibilidad va a medirse igualmente por la forma en que los Estados partícipes manejen los factores coyunturales externos. Con respecto a los factores internos, se requiere no solo de un cambio en las conductas políticas de los responsables de las decisiones nacionales, sino también de la creación de una nueva institucionalidad para la integración, algo ya explicado en este trabajo.

La integración es un fenómeno en el que lo político es determinante, y sin la voluntad de los gobiernos para hacer cumplir los acuerdos nada se logrará a futuro. Se debe pasar de la retórica al convencimiento de que dichos procesos producirán beneficios a sus economías y poblaciones, de lo contrario, no se lograrán los objetivos que se plantearon hace décadas. Por todo ello urge un cambio radical en la forma de manejar la participación de estos países con respecto a la integración latinoamericana y buscar hacer efectivos sus alcances y potencialidades, en un mundo cada vez más complejo.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. En: Acuña, C. (comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Buenos Aires,

Argentina: OSDE/Siglo XXI.

Ahcar, S.; Galofre, O. y González, R. (2013). Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político. *Revista de Economía del Caribe*, 11, pp.77-99. Recuperado de: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5055/4124>

Alemán, R. (1966). *Anuario Estadístico de Comercio Internacional*. Montevideo, Uruguay: Tipografía Oriental.

Altmann, J. y Rojas, F. (2008). *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe. En: Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, España: Editores Fundación Carolina y Siglo XXI.

Balassa. B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. México D.F: Unión Tipográfica, Editorial Hispano-americana.

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. *Revista Digital Ilustrados*. Recuperado de <http://www.ilustrados.com/tema/3193/funcionalismo-procesos-integracion.html>

Bitar, S. (2001). Integración latinoamericana en el siglo XXI. *Revista de Estudios Internacionales*. 82, 189-194. Recuperado de: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/14723/15059/>

Breda, J. (2004). *La institucionalización en el proceso de integración europea*. Lisboa, Portugal: Universidad de Lusíada.

Briceño, J. (2014). *Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).

Bull, H. (1977). *The anarchical Society: A study of order in world politics*. London, UK: Mcmillan.

Canovas, P. (2002). *Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica*. Madrid, España: Universidad Complutense.

Cassen, B. (14 de septiembre de 2009). Una integración política en América Latina. *Le Monde Diplomatique en español*. Recuperado de: http://www.medelu.org/IMG/pdf/CRONICA_EUROPA_CASSEN_octubre09.pdf

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* (LC/G.1801/Rev.I-P). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL (1995). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.I-P). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Dabène, O. (2012). *Consistency and Resilience through cycles of repolitization*. In Igirozzi, P. and Tussie D. *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Londres, UK. Springer Publications. pp. 41-64.

Fernández, A. (1999). *Neoliberalismo y territorio*. Sevilla, España: Ediciones Universidad Internacional de Andalucía.

Galtung, J. (1969). Una teoría estructural de la integración. *Revista de la Integración*. BID-INTAL, N° 5, 288-301.

Gardini, G. (2013). *The Added Value of the Pacific Alliance and 'Modular Regionalism' in Latin America*. London. UK. The London School of Economics and Political Science (LSE IDEAS).

Gil, L. y Paikin, D. (2013). Mapa de la integración regional en América Latina. Procesos e instituciones. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de: <http://www.ba.unibo.it/risorse/files/GilInt.RegionalenAL.pdf>

Gourevitch, P. (2006). *Domestic politics and international relations*. En: Carlsnaes, W., Risse, T & Simmons, B. (Eds.) (pp. 268-289). London, UK. Sage Publications.

Hass, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford, United States: Stanford University Press.

Insignares, S. (2008). El Derecho Comunitario Andino: ¿obstáculo en la integración? *Revista de Derecho*. Universidad del Norte, 27, 295-308.

Katz, C. (22 de septiembre de 2014). Neoliberales en América Latina I. Ortodoxos y convencionales. *Publicaciones de Economistas de Izquierda*. Recuperado de: http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=10682

Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston, United States: Little Brown.

Krell, M. (2007). Teorías Europeas de la integración regional: límites y posibilidades de aplicación al ámbito latinoamericano. *Dossier de Integración Temas del Cono Sur*, 15. Recuperado de: <https://marcelakrell.wordpress.com/2007/07/07/teorias-europeas-de-la-integracion-regional-limites-y-posibilidades-de-aplicacion-al-ambito-latinoamericano/>.

León de Labarca, A. (1971). Algunos apuntes teóricos sobre la integración económica. *Revista del Colegio de Abogados*, N° 133, 102-122.

León de Labarca, A. (1984). *Introducción al estudio de la Integración económica y al Acuerdo subregional andino*. Colección de cursos y lecciones IFD-LUZ. Maracaibo-Venezuela: Universidad del Zulia.

Malamud, C. (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Madrid-España: Real Instituto Elcano.

Mitrany, D. (1943). *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*. London, UK: London Royal Institute of International Affairs.

Morales, R. (2017). EU actualizará todos sus TLC con América Latina. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/empresas/EU-actualizara-todos-sus-tratados-con-America-Latina-2017003-0161.html>

Morata, F. (1999). *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, España: Ariel.

Nye, J. y Keohane, R. (1971). *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, XXVIII, Pontificia Universidad Católica de Chile. 28 / 2 , 95 -113.

Petras, J. (2007). Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 12, 57-78. Recuperado de: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n12/art03.pdf>

Pérez, D, y García, M. (2015). Bases militares de Estados en Latinoamérica. *Revista Electrónica Distintas Latitudes*. Recuperado de <http://distintaslatitudes.net/bases-militares-de-estados-unidos-en-america-latina>

Pose, N. (2014). *Las respuestas de cuatro países de América del Sur a los tratados de libre comercio propuestos por Estados Unidos de América*. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Recuperado de: http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/NicolasPose_Lasrespuestasde.pdf

Ricoy, C. (2006). Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Revista Educação*. Vol 31, Nº 1. Pp 11-22. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117117257002>

Sanahuja, J. (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS). Global Governance Series. Recuperado de: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20394>

Sanahuja, J. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*. 14 (39), pp 75-108. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/44802/>

Schmitter, P. (1985). Neocorporativismo y Estado. REIS. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 31, 47-78. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250683>

Tamames, R. (1969). *Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo*. Madrid, España: Iber – AMER, S.A.

Teubal, M. (1961). Europa y Latinoamérica ante la integración económica. *Revista 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, España: Ediciones Fundación Carolina y Siglo XXI.

Vargas, A. (2012). Relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica. *Revista El Colombiano*. Recuperado de: http://m.elcolombiano.com/historico/relaciones-entre-estados-unidos-y-latinoamerica-NBEC_177758

Vieira Posada, E. (2008). La formación de espacios temporales en la integración de América Latina. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.

Waltz, K. (1988). *Teoría de Política Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Zelada, A. (2005). Perspectiva histórica de la integración latinoamericana. *Revista Ciencia y Cultura*. N° 17, 113-120. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&nrm=iso