

Organizaciones multilaterales en América Latina: ¿Hacia un proceso de integración regional?

Multilateral Organizations in Latin America: Toward a Regional Integration Process?

ANA CAPILLA CASCO

Universidad Francisco de Vitoria, España

RESUMEN: La idea de la integración de América Latina es coetánea al nacimiento de las Repúblicas americanas, y promovida por el propio Bolívar bajo la denominación de “Patria Grande”. Este artículo analiza los proyectos de integración que se han sucedido en la región desde 1950, coincidiendo con la creación de las Comunidades Europeas. En América Latina, a pesar de la proximidad cultural de los países, no se ha alcanzado el mismo éxito y la integración sigue siendo una asignatura pendiente. Esto ha propiciado que durante todas estas décadas se hayan ido creando organizaciones regionales o subregionales que se superponen entre sí en cuanto a objetivos y Estados miembros, pero cada una con sus propias instituciones y normas. Esto dibuja un panorama complejo, pero en el que se presentan buenas oportunidades si se da prioridad a la concertación política y a la cooperación, como paso previo a una verdadera integración.

PALABRAS CLAVE: América Latina; Sudamérica; Integración; Concertación política; Cooperación.

ABSTRACT: The idea of an integrated Latin America was born at the same time the American Republics, promoted by Bolívar under the label of “Patria Grande”. This article analyses the integration projects launched in the region since 1950, when the European Communities were also created. In Latin America, despite the cultural similarity of the countries, integration has not been that successful, so this is still a work in progress. Therefore, several regional and subregional organizations have been created over time, overlapping the member states and the goals, but creating their own institutions and rules. This draws a complex panorama where, nevertheless, there are good opportunities if political concertation and cooperation are prioritized, as a previous step towards a real integration.

KEYWORDS: Latin America; South America; Integration; Political concertation; Cooperation.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 11, No. 2, (2025), pp. 65-86.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.22.6>

INTRODUCCIÓN

Se atribuye el término América Latina al escritor y diplomático colombiano José María Torres Caicedo, que lo acuñó en 1856 en su famoso poema “Las Dos Américas”, en el que distinguía la de raíces latinas frente a la América de influencia anglosajona. En este intelectual se puede encontrar también a un precursor de la integración regional o “americanismo”, pues defendía la unidad de las Repúblicas nacidas de la independencia, para combatir la influencia del cada vez más poderoso vecino del norte (Ayala, 2013).

Esta denominación de América Latina se popularizó poco después, a partir de 1860, como consecuencia de la aventura mexicana de Napoleón III. Con este término se pretendía destacar la adscripción de los territorios que habían pertenecido a la Corona de España y a la de Portugal a la tradición latina, que también comparte Francia, en contraste con la cultura anglosajona predominante en el norte del continente.

La empresa americana del emperador francés fracasó, pero prendió la idea de que había una América que, a través de sus metrópolis, conectaba directamente con la tradición grecorromana de Europa. España y Portugal llevaron al Mundo Nuevo dos lenguas romances, el español y el portugués; un ordenamiento jurídico erigido sobre la base del derecho romano; y la que se convirtió en la religión oficial del Imperio Romano, el cristianismo (Lamo de Espinosa, 2018).

No obstante, durante mucho tiempo el concepto de Hispanoamérica siguió teniendo bastante predicamento. Por ejemplo, Simón Bolívar se refería a la América española o hispánica para referirse a todos los territorios que iban desde México hasta la Tierra del Fuego. Si bien esta denominación excluye a Brasil, territorio que, de acuerdo con el Tratado de Tordesillas, fue colonizado por Portugal. No es la única ni quizás más relevante diferencia. Brasil no se independizó con una guerra ni se constituyó en una República, como el resto de América del Sur, sino que tras su independencia se transformó en una monarquía imperial (Ayala, 2012).

A pesar de que Brasil representa una nota un tanto discordante, el bloque de países que integran América Latina es culturalmente muy similar y, en consecuencia, cabría esperar que representaran un caso de éxito de integración regional. A pesar de haber transcurrido más de dos siglos desde la independencia y de los muchos intentos que se han sucedido en todo este tiempo, el sueño de unidad de Simón Bolívar, esa idea de una “Patria Grande”, aún no se ha materializado.

A lo largo del siglo XX y XXI se han impulsado muy diversos proyectos de cooperación regional, con resultados desiguales, pero, en general, poco alentadores. La clasificación de estos proyectos, que se van sucediendo en el tiempo y, en gran medida, superponiendo, no resulta evidente. Porque incluso en aquellos casos en los que se promueve un fin económico o comercial (crear una unión aduanera o un mercado único), el proyecto tiene, como se va a ver, una clara orientación de política económica que condiciona su desarrollo. Aun así, se puede distinguir de aquellas otras iniciativas en las que lo político y/o ideológico priman sobre el factor económico. Por ese motivo en este artículo, en aras de la claridad, se opta por organizar la exposición en base a esta distinción (proyectos de integración económica y proyectos de integración política), a pesar de que es una clasificación que admite muchos matices.

Por otra parte, aunque en el título se hace referencia a América Latina como objeto de integración, y por este motivo al inicio de este artículo se ha explicado este término, en algunas iniciativas se toma como referencia solo América del Sur, la Comunidad Andina,

el arco pacífico del continente o Iberoamérica. Aunque no en todos los casos se puede hablar de integración en sentido estricto, como se verá más adelante.

Una última advertencia importante que cabe mencionar en esta introducción es que este artículo no pretende ser exhaustivo en su análisis de los distintos procesos de integración que se han producido en América Latina, sino que se abordan aquellos que pueden ayudar mejor a responder la pregunta que se plantea en su título. De ahí, por ejemplo, que no se incluye entre los casos que se van a exponer a continuación el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a pesar de que sus antecedentes se remontan a 1951, cuando Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá crearon la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Porque a pesar de que ha logrado una notable institucionalización y reconocimiento internacional, es una iniciativa muy centrada en las características y necesidades de los países centroamericanos, sin vocación de extenderse más allá de este ámbito geográfico.

De este modo, el artículo se inicia con un breve repaso histórico por los principales esfuerzos que se han realizado en la región a favor de la integración, para después explicar cuáles son las organizaciones multilaterales operativas en la actualidad y analizar su aportación a ese ambicioso objetivo que es la integración regional.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los antecedentes históricos se remontan, tal y como se ha visto en la introducción, al siglo XIX y entroncan directamente con las guerras de independencia y el proceso de construcción y consolidación de las nuevas Repúblicas americanas. Existe un proyecto del propio Simón Bolívar de confederar a las repúblicas hispanoamericanas, y a tales efectos se convoca el Congreso Anfictiónico de Panamá, el 22 de junio de 1826, que representa el primer fracaso de una empresa que, en aquellos momentos, excedía la capacidad y voluntad de las nacientes repúblicas. La injerencia externa, tanto de Reino Unido como de Estados Unidos, tampoco ayudaron a que el sueño bolivariano de construir una gran nación hispanoamericana se hiciera realidad (de la Reza, 2003).

A pesar de la lejanía en el tiempo y de lo particular del momento en que se plantea, justo cuando las nuevas repúblicas están dando sus primeros pasos como naciones independientes, merecía la pena mencionar este antecedente, incluso de manera tan breve. Así como las causas de su fracaso, que no son muy diferentes de las que explican por qué más de doscientos años después el sueño de Simón Bolívar aún está lejos de cumplirse. Si bien en este artículo difícilmente se podía abordar un espacio tan amplio de tiempo y, por este motivo, se centra en las iniciativas que comienzan a adoptarse en la segunda mitad del siglo XX, que coinciden cronológicamente con el nacimiento de las Comunidades Europeas, esto es, con el proyecto de integración europeo.

Aparentemente son procesos similares en el sentido que se orientan hacia la integración económica, mediante la creación de un mercado común o una zona de libre comercio. En el caso europeo, no obstante, la economía no era más que el medio para alcanzar un objetivo político, que era la unidad de un continente prácticamente destruido tras el final de la II Guerra Mundial. Así lo recoge la célebre Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, que anuncia y pone en marcha la integración europea. En ella se señala como objetivo último de esta: “una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

Las Comunidades Europeas son un ejemplo de innovación política. Resultaba indispensable poner fin a la dinámica de enfrentamiento entre Francia y Alemania, y sus

dirigentes tuvieron el valor y la visión de poner en marcha un verdadero proceso de integración regional con la esperanza de que esto permitiera construir una paz duradera. Schuman lo dejaba claro en la mencionada declaración del 9 de mayo: “Europa no se construyó y hubo la guerra”.

Si el motor de la integración europea fue el anhelo de una Europa reconciliada y en paz, en América Latina el regionalismo impulsado en la segunda mitad del siglo XX giró en torno a la idea de desarrollo y estuvo muy influenciado por las teorías de Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 1950 hasta 1963. Prebisch convirtió a este organismo de Naciones Unidas en un centro de investigación y elaboración de políticas de desarrollo que tomaran en cuenta las características específicas de la región, que, según su visión, estaba conformada por países de la periferia del sistema mundial, especializados en la producción de materias primas y alimentos. Desde sus responsabilidades en la CEPAL promovió una integración regional económica que contribuyera a superar la estrechez de los mercados internos y potenciara la proyección internacional de América Latina (CEPAL, 2025).

La CEPAL tomó como referencia del proceso de integración europeo la creación de una unión aduanera, pues esto permitiría ampliar los mercados para las exportaciones industriales mediante la desgravación recíproca entre los países miembros y la unificación de sus aranceles respecto a países terceros. Con ello se trataba de corregir una de las graves debilidades de la política de Industrialización por Sustitución. El objetivo último era proporcionar a las industrias que no tenían los capitales, la tecnología o la experiencia necesaria para competir con las de los países desarrollados del centro, un mercado regional y, por tanto, mayor, pero relativamente protegido. Esta política cepalina coincide con un momento histórico, las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, en el que se crean grandes bloques económicos regionales, a partir de convenios comerciales, uniones aduaneras, etc. Una época de auge del regionalismo y del otorgamiento selectivo de preferencias comerciales (Cancino y Alborno, 2007).

Los primeros pasos de América Latina en pos de la integración regional tenían fundamentalmente una finalidad económica: ampliar sus mercados internos, alcanzar economías de escala, mejorar su competitividad y, como consecuencia de todo ello, reforzar su papel en los mercados internacionales (Garcés, 2021). Pero estos esfuerzos no se amparaban en un proyecto político, como en el caso europeo, lo cual no significa que la política y, sobre todo, la ideología, no jugaran un papel decisivo en el devenir de los distintos procesos de integración que ha vivido la región, tal y como se verá.

De todo ello da buena cuenta uno de los antecedentes más relevantes, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), impulsada con el propósito de promover una mayor integración comercial entre los países miembros mediante la creación de una zona de libre comercio para, de este modo, impulsar su desarrollo económico. Se constituyó en 1960 en virtud del Tratado de Montevideo, que suscribieron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Perú. En 1961 se adhirió Colombia, en 1962 Ecuador, en 1966 Venezuela y en 1967 Bolivia. Una cierta complejidad técnica en su funcionamiento; el limitado progreso tecnológico e industrial de los Estados miembros; la diferencia de intereses y, por tanto, de compromiso de los países participantes; el surgimiento de gobiernos autoritarios o la competencia de otros procesos de integración, son algunas de las principales causas que explican que no llegara a alcanzar sus objetivos (Torres, 2010).

El objetivo inicial de crear en 12 años una zona de libre comercio tuvo que ser ampliado a 20 años dados los escasos avances y las dificultades para eliminar todas las

barreras al comercio interno. La imposibilidad de cumplir con los plazos marcados llevó a los países miembros a lanzar una nueva ronda de negociaciones que condujeron a la firma el 12 de agosto de 1980 de un nuevo Tratado de Montevideo por el que se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en sustitución de la ALALC.

En este caso, y visto el resultado de esta última, se decidieron rebajar las ambiciones respecto al proyecto original lanzado dos décadas antes. Como se ha apuntado previamente, el funcionamiento de la ALALC fue muy complejo, nada que ver con el automatismo que la Comunidad Económica Europea aplicó en el desarme arancelario interno y la tarifa exterior común. A estas dificultades técnicas se sumó la presión proteccionista y, sobre todo, resultó evidente que había una falta de liderazgo y de voluntad política. Cuando en 1980, en la XIX Conferencia Extraordinaria de la ALALC, se decidió sustituir a esta por la ALADI se trató de preservar los logros que se habían alcanzado, pero, a la vez, limitar el compromiso de los países participantes. El tiempo demostró que estos recurrían al comercio entre los países miembros solo cuando tenían problemas en su sector exterior, pero una vez superadas estas dificultades se volcaban en el comercio con terceros países. Así que la ALADI tampoco fructificó y se diluyó en acuerdos subregionales parciales, como el Pacto Andino o Mercosur (da Silva, 2012), que analizaremos con más profundidad en el siguiente epígrafe.

LOS PROYECTOS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La crisis de la ALALC propició la creación de la Comunidad Andina en 1969 en virtud del Tratado de Cartagena, como reacción ante las falencias de esta primera. Fue impulsado por los países de tamaño mediano y de menor desarrollo económico relativo (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela que se unió en 1973), que entendían que la ALALC había beneficiado sobre todo a los países grandes (Argentina, Brasil y México). Ellos no habían sido capaces ni de atraer inversiones extranjeras ni ser suficientemente competitivos en grandes mercados, como el de Estados Unidos o el europeo. De modo que quisieron crear su propia unión aduanera y zona de libre comercio (Garcés, 2021) para impulsar el desarrollo que no habían logrado en el seno de la ALALC.

En esos primeros momentos del Pacto Andino, existía una cierta armonía ideológica entre los gobiernos de estos países, que compartían la visión de la CEPAL de que el progreso económico de sus países requería fuerte participación del Estado y una política de industrialización. Mientras que la ALALC había puesto el foco en el libre comercio, el Pacto Andino lo hizo en la industrialización. El objetivo fundamental de esta organización era promover la transformación productiva a través de la creación de un mercado común latinoamericano en el seno del cual se desarrollaría un proceso de industrialización, que se complementaría con una política de protección arancelaria. La cohesión ideológica se fue quebrando a medida que alcanzaron el poder en algunos países miembros gobiernos con una visión más liberal de la economía, en la que el Estado debía dejar de tener un rol protagonista en esta. Hasta el punto de que estas diferencias fundamentales suscitaron la salida del Chile de Pinochet en 1976 (Briceño-Ruiz, 2021).

No se llegó a alcanzar ninguno de los objetivos iniciales previstos en el tratado fundacional y en la década de los 80, como consecuencia de la crisis de la deuda, el proyecto entró en una fase de estancamiento (Briceño-Ruiz, 2021). De nuevo se aprecia la falta de compromiso de los Estados miembros con el proyecto, pues ante la crisis

apostaron por políticas proteccionistas, incompatibles con los fines que perseguía el Pacto Andino.

Durante la década de los 90 se produjo un relanzamiento de la iniciativa andina. Después de unos años en los que las economías de los países miembros se vieron afectadas por graves déficits fiscales, devaluaciones y elevadas tasas de interés, estas se reorientaron hacia políticas de liberalización comercial, abandonando las experiencias sustitutivas de las importaciones que con tanta vehemencia había defendido la CEPAL. Se inaugura una fase que se puede calificar como *neoliberal*, en la que se promueven políticas aperturistas y de mercado, de acuerdo con los principios del Consenso de Washington. La organización se alinea con esta nueva tendencia, defendiendo una integración abierta y convirtiéndose en un instrumento para la inserción en los mercados mundiales (Briceño-Ruiz, 2021).

Se inaugura así una nueva etapa, conocida como “regionalismo abierto”, en contraste con la anterior en la que se promovía el comercio interno para ayudar así al desarrollo industrial, que era el objetivo último, y, precisamente por ese motivo, se adoptaban medidas proteccionistas respecto a terceros países como, por ejemplo, elevadas tarifas arancelarias.

De manera que, aunque haya un resurgir de los proyectos de integración económica como la CAN, existen diferencias fundamentales entre los fines que se perseguían en la anterior etapa y en esta segunda. Se pasa de una cooperación económica que respondía a un esquema defensivo con el propósito de modificar las relaciones entre el centro y la periferia; a otra que lo que trata es de promover la apertura al capitalismo global, la transnacionalización del comercio y la producción, y la liberalización progresiva de los mercados (Bianculli, 2024).

En este nuevo periodo de la organización, de mayor fortaleza, condujo a una reforma profunda, recogida en el conocido como Protocolo de Trujillo, firmado en 1996, que creó la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI). Se apuesta por una mayor institucionalización con la creación de una Secretaría General y, sobre todo, el que sea órgano más conocido, la Corporación Andina de Fomento (CAF). Esta nació como un instrumento financiero al servicio de los seis países miembros de la CAN, pero actualmente se ha transformado en un banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, conformado por 21 países y 13 bancos privados de la región (Charris, 2021).

Una década después del impulso que supuso el Protocolo de Trujillo, la CAN se enfrentó de nuevo a la salida de otro país, en este caso de Venezuela. Fue el presidente Chávez el que anunció en abril de 2006 que su país abandonaba la organización, tras la firma de Colombia y Perú de sendos tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Washington, a partir de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), suscrito en 1992 entre Estados Unidos, México y Canadá, promovió la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que Venezuela interpretó como otra injerencia estadounidense en el hemisferio sur del continente. La decisión del presidente venezolano también estuvo condicionada por el hecho de que Mercosur representaba un espacio más atractivo (el comercio dentro de esta organización alcanzaba entonces los 150.000 millones de dólares anuales, frente a los 9.000 de la CAN), y su interés por promover su personalísimo proyecto de integración alternativo, el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Estados Unidos no fue capaz de hacer realidad la que hubiera sido la mayor zona de libre comercio del mundo, por lo que no tuvo más remedio que seguir haciendo uso de

los acuerdos bilaterales para reforzar sus lazos económicos y comerciales con los países latinoamericanos. Es la razón por la cual Colombia y Perú celebraron cada uno de ellos sus respectivos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. Una posibilidad que en principio permitía la CAN pero que debilitaba enormemente a esta, pues demostraba su incapacidad de actuar como un bloque integrado y de celebrar un acuerdo comercial con un país tercero en representación de todos los Estados parte (Malamud, C., 2006).

A pesar de que tanto la CAN como el Mercosur han contribuido a incrementar el comercio intrarregional, las cifras siempre son modestas comparadas con los intercambios comerciales con Estados Unidos, la UE o los mercados asiáticos. De ahí que estos actores externos generen tantas turbulencias en los proyectos de integración regional, pues cuando no se puede alcanzar un acuerdo común, los Estados miembros persiguen el acuerdo bilateral, aun cuando esto comprometa el proyecto regional.

Recientemente, el Secretario General de la CAN, el Embajador Gonzalo Gutiérrez Reiné, destacó el mayor éxito de esta organización, la creación de una Zona de Libre Comercio Andina entre los cuatro países que siguen siendo miembros (Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú); y el Estatuto Migratorio Andino, que permite a los ciudadanos de estos cuatro países circular, residir y trabajar libremente en cualquiera de ellos. No obstante, las cifras del comercio intracomunitario se mantienen en el entorno de los 9.000 millones de dólares desde hace veinte años y el año pasado por primera vez en una década lograron superávit en su balanza comercial (CAN, 2025).

Son datos que no invitan a un excesivo optimismo porque indican estancamiento y, de hecho, el comercio entre países de la CAN representa un porcentaje aún pequeño del conjunto de las exportaciones de los países miembros. Algo similar ocurre en Mercosur, como se verá a continuación, y básicamente por los mismos motivos. En primer lugar, en los últimos años las exportaciones de los países miembros de ambas organizaciones a los mercados asiáticos, en concreto a China, han crecido de manera muy destacada. En segundo lugar, ni la CAN ni Mercosur han logrado desarmar las barreras no arancelarias (barreras administrativas o fiscales) ni tampoco que en momentos de crisis económica los países miembros consensuen medidas comunes, sino que siguen recurriendo a las medidas unilaterales. A ello también se debe sumar que las deficientes infraestructuras de transporte hacen que este incremente mucho el precio de los productos, por lo que son menos competitivos (Sanahuja, 2012).

El Mercado Común del Sur (Mercosur)

El otro gran proyecto de integración económica que se desgajó de la ALADI fue el Mercado Común del Sur (Mercosur), constituido en 1991 cuando Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay suscribieron el Tratado de Asunción. El objetivo fundamental que consagraba este texto era la creación de un mercado común, y para lograrlo se puso en marcha un programa de liberalización del comercio y coordinación de las políticas macroeconómicas, y se estableció una tarifa exterior común, entre otras medidas. Mercosur también nació con la vocación de colaborar en áreas como educación o medio ambiente, con el fin de contribuir al bienestar de sus ciudadanos (Soledad, 2025).

Si la alianza francoalemana constituye el motor de la integración europea, en el caso de Mercosur es la alianza entre Argentina y Brasil. De hecho, en los encuentros mantenidos entre los presidentes Alfonsín, de Argentina, y Sarney, de Brasil, a mediados de los años 80, cuando ambos países acababan de recuperar la libertad y la democracia, es cuando se empezó a gestar el Mercosur. El nacimiento de esta organización es el que

más se parece al de la Unión Europea, porque parte de la asociación estratégica de dos grandes potencias regionales que quieren consolidar la recién recuperada democracia que disfrutaban, evitar conflictos entre ellos y abrir sus economías al exterior. Para lograrlo, Brasil dejó de comprar petróleo o trigo a terceros países como Irán para comprarlos a su vecino, y a cambio Argentina se comprometió a apoyar la proyección internacional de la economía carioca (Malamud, A., 2022).

Mercosur nace cuando se está inaugurando la fase de regionalismo abierto o neoliberal, de acuerdo con lo que se ha señalado previamente, pero en realidad se considera un modelo de integración híbrido. De cara al exterior, se alineaba con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y de cara al interior, aspira a crear un mercado único como el europeo. Un objetivo muy ambicioso que con el tiempo se rebajó, aunque sí que se logró crear una zona de libre comercio exitosa (Peixoto y Perrotta, 2018), cuyas cifras superaban con creces las de la CAN, como se acaba de ver. Pero, a su vez, también desarrolló mecanismos de protección de la producción industrial local, una medida más propia del modelo de integración de influencia cepalina de la segunda mitad del siglo XX.

El proyecto comenzó a debilitarse a partir de 1994, cuando en la Cumbre de Ouro Preto se flexibilizó el compromiso de eliminar las barreras no arancelarias. En ese momento se inicia una fase de estancamiento del organismo, marcada por la desaceleración económica de los países miembros; por los conflictos comerciales que surgieron en su seno en sectores como el textil o el automotor; y por las asimetrías existentes entre los cuatro países de pleno derecho, en perjuicio de los dos más pequeños (Uruguay y Paraguay).

Este punto, que motivó el que los países andinos se escindieran de ALDI para crear el Pacto Andino, es uno de los más críticos en esta organización, dada la gran diferencia que existe entre el tamaño de las economías de los países que la integran. Al mismo se suma otro aspecto que hemos visto recurrentemente en otros procesos de integración, y es la notable brecha existente entre las normas aprobadas y las normas implementadas (Peixoto y Perrotta, 2018). En la literatura se ha llegado a definir como el “pecado original” de Mercosur: en el momento de su constitución se acordaron unos fines muy ambiciosos, pero no se dotó al organismo de las herramientas político-institucionales necesarias para llevarlos a cabo (Hernández Nilson, 2022).

En conclusión, el ambicioso objetivo de crear un verdadero mercado común no se ha alcanzado. Tampoco se ha avanzado en la coordinación macroeconómica y el arancel externo es incompleto (Peña, 2010).

El “giro a la izquierda” que experimentó la región en los primeros años del siglo XXI, y que supuso la llegada de gobiernos de esta orientación en los cuatro países miembros de Mercosur, propició que la organización experimentara una nueva época de auge, pero esta vez dando más peso a la agenda social. Esto fue de nuevo gracias a la coordinación entre Argentina y Brasil. En concreto, el encuentro de Néstor Kirchner y Lula da Silva en Buenos Aires en 2003 marcó el inicio de esta nueva etapa. Es en este contexto en el que se produjo la salida de Venezuela de la CAN en 2006 y su apuesta por Mercosur, sin que esto supusiera que el presidente Chavez renunciara a su particular propuesta de integración regional, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Malamud, C., 2006).

Venezuela finalmente ingresó en 2006 pero desde agosto de 2017 está suspendida de todos sus derechos y obligaciones como Estado parte, por incumplir las normas de esta organización que, en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, vigente desde 1998, exige la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito para

formar parte de Mercosur (Mercosur, 2017). Por su parte, Bolivia aún está en proceso de ingreso. El Protocolo de Adhesión de Bolivia al Mercosur fue firmado por todos los Estados parte en 2015. El instrumento de ratificación fue entregado por Bolivia en julio de 2024 y tiene un plazo de hasta 4 años para incorporar el acervo normativo del bloque.

El número de Estados miembros de Mercosur no ha variado desde su fundación, pero sí que ha ido sumando países asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú). Este estatus les permite participar en las reuniones de órganos del Mercosur que traten temas de interés común y, además, les proporciona ciertas ventajas comerciales.

Como se ha señalado, Mercosur, pese a su nombre, no es un mercado común. Tan solo ha logrado convertirse en una unión aduanera imperfecta, porque tiene un Arancel Externo Común, pero con múltiples excepciones. Todo ello se refleja en sus cifras. En 2023 el comercio intrazona, aun aumentando un 3% respecto al año anterior, supuso 47.411 millones de dólares. Una cifra muy modesta comparada con la de las exportaciones: 668.731 millones de dólares, dirigidas en primer lugar a China (29%) y a distancia de la UE (14%) (SECEM, 2025).

Un punto que los europeos pretenden cambiar con la entrada en vigor del acuerdo comercial entre la UE y Mercosur, que se ha negociado durante más de veinticinco años. Este acuerdo de libre comercio conectaría dos bloques regionales con cerca de 1.000 millones de consumidores. Una vez concluida tan larga negociación, que prevé una considerable reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, queda pendiente su ratificación. Si esta se logra, la UE tendría acuerdos comerciales con el 95% del PIB de América Latina, posicionando a la UE como el principal socio estratégico de América Latina y al Mercosur como un actor clave en cadenas de suministro sostenibles y de alto valor añadido (Berganza et al., 2025).

Se prevé que el acuerdo incremente hasta en un 37% los flujos comerciales entre ambos bloques, pero este trasciende lo comercial, y apunta a cuestiones menos tangibles que los aranceles, pero con gran significado político. El texto incluye la cooperación en ámbitos como los derechos humanos, la democracia, la gobernanza internacional, la educación, la protección medioambiental, etc. Esto en la práctica complica bastante el proceso de ratificación, pues el componente del diálogo político y de la cooperación requiere del visto bueno de los veintisiete parlamentos europeos. Si fuera solo un acuerdo comercial, tan solo tendría que ser ratificado por las instituciones europeas, al tratarse de una de las pocas competencias exclusivas de la UE. Mientras que, del lado del Mercosur, el proceso es más sencillo porque no se necesita aprobación unánime para que entre en vigor (Feás et al., 2024).

LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA

En los epígrafes anteriores se han enmarcado los distintos proyectos de integración regional en las sucesivas olas o fases de integración identificadas en la literatura académica.

La primera responde al impulso cepalino, pues su política de Industrialización por Sustitución de Importaciones para su éxito necesitaba de mercados de mayor tamaño que los nacionales. La segunda ola, que se desarrolla en los años 80 y 90 del pasado siglo, es la que se conoce como “regionalismo abierto” porque aspiraba a insertar a los distintos bloques regionales (la reformada Comunidad Andina de Naciones o el recién creado Mercosur) en los mercados globales, y se alineaba con los postulados económicos de orientación liberal que consagró el conocido como consenso de Washington.

Con la llegada del nuevo siglo, se produce una ola post-liberal o post-hegemónica en la que la economía ya no es el eje vertebrador de los proyectos de integración regional, sino que la política gana peso.

A esta nueva ola de regionalismo corresponde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), promovida por Brasil, y la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), una iniciativa de la Venezuela de Chávez. Son propuestas que, a diferencia de los proyectos antes expuestos, no persiguen la integración económica ni la implementación de políticas de liberalización comercial. Todo lo contrario, pues son iniciativas impulsadas por gobiernos de izquierda que reaccionan contra las recetas económicas aplicadas al dictado del consenso de Washington; y defienden el papel central del Estado en la economía y en las políticas sociales y de desarrollo, que son en las que van a poner el foco de atención (Sanahuja, 2012).

UNASUR

El Tratado constitutivo de UNASUR fue firmado en 2008 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, con el propósito de crear un espacio de integración en lo cultural, social, económico y político, desde el diálogo, el consenso y la participación. Su creación fue impulsada por el presidente Lula da Silva, pero lo cierto es que este se apoyó en los esfuerzos que Itamaraty venía realizando desde los años 90 para hacer de Brasil un auténtico líder regional.

Este anhelo se materializa en 2004 en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que fue la antecesora directa de UNASUR. Un proyecto que respondía a una idea diferente de regionalismo, plasmada en el Consenso de Buenos Aires de 2003, y en el que el comercio y la liberalización económica dejaba de ser prioritarios y la cooperación se orientaba hacia nuevas áreas (Bianculli, 2024): energía, infraestructura, medio ambiente, seguridad y democracia, entre otros.

UNASUR fue creado para convertirse en un espacio de diálogo y concertación política, con una agenda de trabajo volcada en áreas políticas nuevas, como la energía, y para ayudar a Brasil a proyectar su influencia en la región. Esto se aprecia también en la elección de los países miembros, en la que destaca la exclusión de México y Estados Unidos, con lo que no hay dentro del organismo ningún país capaz de ensombrear el liderazgo brasileiro (Sanahuja, 2012). Por eso lo que se pretende integrar no es América Latina, que incluye México, sino América del Sur.

Esta organización es considerada una expresión de “regionalismo posliberal”. Y aunque no aspiraba a crear una zona de libre comercio o un mercado común, como la CAN o Mercosur, sí que tenía como finalidad promover un crecimiento y desarrollo económico que superase las asimetrías entre los países integrantes (Sanahuja, 2012).

La gran novedad de UNASUR respecto a los procesos de integración previos y que demuestra también su esencia política es su interés por abordar los temas de paz y seguridad. En ese sentido, se considera a UNASUR como un intento de crear una OEA (Organización de Estados Americanos) sin Estados Unidos, para que los países de la región pudieran resolver pacíficamente los conflictos que surgieran entre ellos, sin la interferencia de la potencia norteamericana.

Los antecedentes de la OEA se remontan a finales del siglo XIX, a la Primera Conferencia Internacional Americana, que se reunió en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890 con el propósito de acordar un sistema de arbitraje que permitiera la

resolución pacífica de los conflictos entre los 18 países americanos que participaron en este encuentro. En este se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se comenzó a crear una serie de instituciones y de disposiciones, que componen el sistema institucional más antiguo del mundo, que es el sistema interamericano. Todo ello desemboca en 1948 en la aprobación de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), texto fundacional del organismo del mismo nombre. Actualmente forman parte de la OEA 35 Estados americanos y es considerado el principal foro gubernamental, político, jurídico y social del Hemisferio (OEA, 2025).

UNASUR está, por tanto, claramente inspirado en la OEA, hasta el punto de ser considerado la OEA del Sur o la OEA sin Estados Unidos. En primer lugar, hay una gran coincidencia en cuanto a los países miembros de ambas organizaciones, con dos importantes excepciones. La primera, la de Estados Unidos, pues el objetivo de UNASUR era, precisamente, evitar la interferencia de este país en los asuntos de América del Sur. La segunda, la de México, porque su política exterior orbita fundamentalmente en torno a su vecino del norte. De este modo, además, Brasil lograba que la membresía de UNASUR no incluyera a ningún país que pudiera ensombrecer el liderazgo carioca, empezando por Estados Unidos (Sanahuja, 2012).

En segundo lugar, hay también una considerable coincidencia en cuanto a las áreas de trabajo de ambas organizaciones. En concreto, llama la atención el énfasis de UNASUR en las cuestiones de seguridad y defensa; así como en la resolución pacífica de disputas entre sus Estados miembros, que eran dos ámbitos de acción característicos de la OEA. Pero no solo eso, sino que UNASUR replicó la aproximación y las prácticas del organismo con sede en Washington en ambos puntos, confirmando así su intención de suplir a la OEA en América del Sur (Weiffen, Wehner & Nolte, 2012).

En gran medida esta decisión fue fruto de las circunstancias del momento. El 1 de marzo de 2008 el ejército colombiano bombardeó un campamento de las FARC para acabar con la vida de su número 2, Raúl Reyes, que se encontraba cerca de la frontera con Colombia, pero ubicado en territorio ecuatoriano. Esta operación militar provocó una grave crisis entre ambos países, a la que se sumó Venezuela, que comparte más de 2.200 kilómetros de frontera terrestre con Colombia, al denunciar la violación de la soberanía ecuatoriana.

Al año siguiente, UNASUR tuvo que mediar de nuevo entre ambos países a raíz de la decisión del gobierno colombiano de ceder bases militares a Estados Unidos. UNASUR tuvo que convocar una Cumbre Extraordinaria en San Carlos de Bariloche en agosto de 2009 para tratar esta cuestión. En ella Álvaro Uribe reclamó, en nombre de Colombia, que UNASUR abordara temas de seguridad fundamentales para su país, como el terrorismo y el narcotráfico.

Ambos acontecimientos propiciaron que defensa fuera una prioridad en la agenda de UNASUR, así como que asumiera ese rol de mediador al que antes se apuntaba, para evitar que Washington, a través de la OEA, acabara involucrándose. A este episodio le sucedieron otros igualmente complejos, como el conflicto interno acaecido en Bolivia también en 2008 y que casi culmina en la secesión de parte de su territorio; el intento de golpe de Estado de Ecuador del 30 de septiembre de 2010; o el derrocamiento del expresidente Fernando Lugo en Paraguay en 2012 (Kersffeld, 2013).

Sin duda alguna la crisis venezolana de 2014 fue la prueba de fuego para UNASUR, así como el resto de los organismos regionales. Ese año la oposición convocó una serie de grandes protestas por todo el país en contra del Gobierno de Maduro, que había asumido el poder en 2013, que se saldaron con casi medio centenar de muertos y el

encarcelamiento del líder de la oposición, Leopoldo López. La cuestión fue abordada en reuniones de alto nivel de la OEA, de UNASUR y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pero en ninguno de estos foros se alcanzó el consenso necesario como para condenar la represión del gobierno venezolano. Un gran triunfo diplomático que Carlos Malamud atribuye a la influencia que Venezuela seguía teniendo en el continente gracias a Petrocaribe. Una iniciativa que permitía a varios países del Caribe y de América Central adquirir petróleo a un precio inferior al del mercado y, además, con facilidades de financiación. En tales circunstancias, era complicado que en los organismos regionales se conformaran una amplia mayoría en contra de Venezuela (Malamud, C., 2014).

En 2018 el propio país impulsor de UNASUR, Brasil anunció que abandonaba esta organización. Así lo hicieron también Colombia, Perú, Chile, Paraguay, Argentina, Ecuador y Uruguay ante el bloqueo institucional. Este organismo venía intentando desde 2017 sin éxito elegir un nuevo secretario general, pues el candidato propuesto era vetado por Bolivia y Venezuela. En realidad, lo que se escenificaba eran las profundas diferencias políticas e ideológicas entre estos dos países, máximos representantes del denominado socialismo del siglo XXI, y los nuevos gobiernos de derecha que habían sido elegidos en los Estados miembros que acabaron abandonando la organización.

La elección de Lula da Silva en 2023 pareció abrir una nueva ventana de oportunidad, pues una de las prioridades de su política exterior consistía precisamente en reactivar UNASUR. Ese mismo año Brasil y Argentina solicitaron el reingreso de su país en esta organización y el presidente brasileiro convocó una cumbre presidencial con este propósito. No obstante, su posición tan complaciente con Maduro suscitó el rechazo de muchos de los países convocados, incluso de aquellos con gobiernos de izquierda, y frustró las opciones de revigorizar UNASUR (Ayuso y Gratiús, 2024). Antes de que concluyera 2023 Argentina abandonaba de nuevo la organización por decisión del nuevo presidente, Javier Milei.

Alianza Bolivariana Para Los Pueblos De Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)

La Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es un organismo intergubernamental impulsado por Venezuela, como expresión de rechazo hacia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovido por Estados Unidos. Este proyecto plantea un modelo alternativo al del libre mercado, en el que se replantee la relación Estado-mercado, dando preferencia al primero sobre el segundo. Era la manera de garantizar, según el comandante Chávez, que la integración de la región sirviera a los intereses del imperialismo y de las oligarquías nacionales y se convirtiera en un instrumento para el desarrollo económico de los sectores sociales de los pueblos latinoamericanos (Altmann, 2008).

La iniciativa fue presentada por el presidente Chávez en 2001 y se materializó con el acuerdo firmado entre Venezuela y Cuba a tales efectos en diciembre de 2004. En 2006 ingresó Bolivia y se adoptó el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), que llegaron a suscribir 10 países: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Grenada y Santa Lucía.

ALBA-TCP es una iniciativa con una gran carga ideológica al servicio más que de un país, Venezuela, de un régimen político: el chavismo venezolano. Hasta el punto de que

Hugo Chávez ejercía a la vez de presidente de Venezuela y autoproclamado líder de ALBA.

Esta iniciativa es, en consecuencia, un ejemplo extremo de otras de las razones que se esgrimen para explicar el fracaso de la integración en América Latina: la “diplomacia presidencial”. En una región de “hiperpresidencialismos” resulta lógico que los presidentes asuman también un excesivo protagonismo en los organismos de integración regional, pero hacen que estos sean muy vulnerables ante los vaivenes de la política nacional (Malamud, C., 2015).

En este supuesto en concreto, es en realidad la sintonía ideológica entre los líderes latinoamericanos el fundamento del proyecto. El único requisito para ingresar y formar parte de ALBA-TCP no era una cláusula de defensa de la democracia, como en UNASUR, sino la identidad ideológica (Diamint, 2013). Sus miembros necesariamente tienen que compartir los ideales bolivarianos y oponerse a los otros proyectos de integración regionales inspirados en principios neoliberales como el libre comercio (Gardini, 2010).

A diferencia de los otros esquemas de integración analizados, ALBA-TCP no es un proyecto incluyente, más bien todo lo contrario. En realidad, exacerba la pugna política e ideológica del continente, latente en las otras organizaciones y que en el caso del ALBA-TCP no solo se hace explícita sino la verdadera razón de ser de este proyecto. Razón por la cual llama aún más la atención de las contradicciones manifestadas por sus miembros. Empezando por Venezuela, que se integró en UNASUR y solicitó su adhesión a Mercosur, pese a que son dos claros ejemplos de organismos que responden a los principios neoliberales que el ALBA-TCP denosta. Nicaragua, por su parte, entró en esta organización a la vez que negociaba su adhesión al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos. Lo mismo hizo Ecuador, mientras que Bolivia simultanea su membresía en ALBA-TCP con la de la CAN, que también promueve tratados de libre comercio (Gardini, 2010). Lo que parece confirmar que los recursos energéticos que Venezuela ponía a disposición de los miembros de esta organización era un estímulo con más peso que el ideológico a la hora de formar parte del proyecto bolivariano.

Pese a todo, esta organización ha tenido dificultades para seguir teniendo peso e influencia en la región tras la muerte del presidente Chávez y, sobre todo, como consecuencia de las sanciones internacionales al petróleo venezolano, que es uno de los pilares fundamentales en los que se sustenta el proyecto.

En diciembre de 2024 esta organización ha celebrado su vigésimo aniversario como “un faro de integración regional, un bastión de soberanía y un motor de desarrollo sustentable”. En estas dos décadas, según informan ellos mismos, han alcanzado importantes logros en educación, salud, cultura y economía; y, por ejemplo, han declarado Venezuela, Bolivia y Nicaragua como Territorios Libres de Analfabetismo. Unos meses antes, en abril, en la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, se adoptó la Agenda Estratégica 2030 del ALBA-TCP que prevé, entre otras cosas, relanzar Petrocaribe, después de años de dificultades a causa de las sanciones internacionales. Venezuela espera, por tanto, que esto contribuya a reforzar la alianza entre los países miembros, y que la organización mantenga “su relevancia y efectividad en un escenario geopolítico cambiante” mientras “continúa promoviendo su visión de una América Latina y Caribe más integrada, soberana y solidaria” (Presidencia República Bolivariana, 2024).

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA VUELTA A LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

El último proyecto de integración que cabe destacar es el de la Alianza del Pacífico (AP), que supone una vuelta al esquema de integración basado en la economía y en la apertura comercial.

Los países fundadores de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) habían decidido en 2006 colaborar entre ellos de manera más estrecha a partir de una iniciativa lanzada por Colombia, llamada ARCO del Pacífico Latinoamericano. Todos estaban interesados en una cooperación económica más estrecha entre ellos, así como en afianzar sus relaciones comerciales con terceros países. En ese sentido, cabe señalar que todos ellos habían suscrito un TLC con Estados Unidos. De hecho, la firma de estos tratados por parte de Perú y Colombia de manera bilateral y al margen de la CAN provocó la crisis de esta organización y la salida de Venezuela de esta.

En 2011, a partir de la Declaración de Lima, estos países deciden dar un paso más allá y transformar ese esquema de cooperación avanzada que venía funcionando desde hacía un lustro en un proyecto de integración con el objetivo de alcanzar la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales. En este sentido, se aprecia una clara influencia del modelo de la UE, con la que todos ellos también tenían acuerdos comerciales. La naciente organización identifica con carácter preferente otra región del mundo, Asia-Pacífico, como fundamental para promover la actividad comercial y la atracción de inversiones en los países miembros, otro de los fines fundamentales de la AP.

Aunque el proyecto tenga como eje vertebrador la economía, el trasfondo político de la iniciativa resulta evidente. En primer lugar, su apuesta por volver al modelo de integración económico, dando por amortizado tanto UNASUR como ALBA-TCP, esto es, las iniciativas encaminadas a la integración política. En segundo lugar, el hecho de que fuera el único proyecto de integración regional en el que participaba México era un cuestionamiento del liderazgo brasileño y del hecho de que este país, para justificar el mismo, planteara la integración de América del Sur y no de América Latina (Malamud, C., 2012).

La AP, por tanto, vuelve a ser, en gran medida, una reacción a los esquemas de integración regional existentes y un intento de superar sus limitaciones o de enmendar sus fallos. Esto explica, por ejemplo, que el esquema institucional de esta organización sea muy limitado, a fin de evitar la excesiva burocratización de otros organismos. Lo que no ha sido obstáculo para que hayan logrado avances en los fines que persiguen, como la libre circulación de personas, y el incremento de las inversiones en los países miembros (Pastrana y Castro, 2020). También cabe destacar logros en ámbitos como la movilidad estudiantil y la integración de los mercados de valores.

Por otra parte, la AP sigue conformada por los cuatro miembros fundadores, y en este tiempo tan solo un país, Costa Rica, ha iniciado el proceso de ingreso. Para aspirar a entrar en la AP, se exige que el Estado candidato tenga suscritos acuerdos de libre comercio con al menos la mitad de los Estados miembros, lo que evidencia el compromiso de la AP con sus principios fundadores. Por otra parte, y a pesar de que la AP no ha crecido aún en número de Estados miembros, cuenta con 64 países observadores de los cinco continentes, lo que prueba el interés que este esquema de integración económica suscita en el resto del mundo. Quizás porque constituyen la octava economía del mundo y la sexta potencia exportadora a nivel mundial (Alianza del Pacífico, 2025).

CONCLUSIONES

Al inicio de este artículo se ha puesto de manifiesto cómo los proyectos de integración regional de América Latina que surgieron a mediados del siglo pasado estaban influidos por la creación de las Comunidades Europeas. Como se ha explicado, la economía, en concreto la producción de carbón y acero que ponen en común Francia y Alemania en la primera de las Comunidades Europeas, la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), estaba al servicio de un fin político fundamental en un continente que se había desangrado en dos contiendas mundiales en apenas medio siglo: construir una Europa unida, próspera y en paz.

Por ese motivo el proceso de integración europeo comenzó precisamente por el carbón y el acero, la base de la industria armamentística que había alimentado la máquina de guerra puesta en marcha por la rivalidad encarnizada entre las dos grandes potencias europeas: Francia y Alemania. Pero esto no era suficiente. Había que erradicar el mal del nacionalismo y para ello había que conseguir que los otrora enemigos se embarcaran en una empresa común en la que se creara una auténtica comunidad de intereses, una solidaridad de hecho. De ahí la principal característica del proceso de integración europeo: la cesión de soberanía a una autoridad supranacional.

Con la creación de la CECA, Alemania y Francia pusieron bajo el control de una Alta Autoridad su producción de carbón y acero. Una Alta Autoridad independiente de Francia, Alemania y del resto de los países europeos que se adhirieron a la CECA (Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), pero cuyas decisiones eran obligatorias para todos ellos. Esta es la clave del proyecto europeo, el quiebre de la soberanía nacional, porque es lo que propicia una verdadera integración. Aunque son muy pocas las competencias que los Estados miembros ceden de manera exclusiva a las instituciones europeas. La más evidente es la competencia en materia de comercio, indispensable para la creación de un mercado común.

Tal y como demostró el Brexit, los países que se adhieren a la Unión Europea, ceden el ejercicio de competencias a esta, pero en ningún caso renuncian a su titularidad. Ni siquiera en el supuesto de las competencias exclusivas. Por ese motivo, cualquier país puede abandonar la Unión Europea, tal y como hizo Reino Unido, y volver a ejercer en plenitud todas sus competencias.

Por otra parte, la Unión Europea siempre ha sido un club de democracias y, por este motivo, para los países europeos que salían de dictaduras, como España, Portugal o Grecia, era tan importante la adhesión. El hecho de ser admitidos en la UE demostraba al mundo que habían hecho con éxito la transición a la democracia y, además, contribuía a consolidar esta forma política frente a sectores internos reaccionarios. Así sucedió también con las jóvenes democracias de los países del otro lado del telón de acero, que entraron en la UE en 2007.

En el caso de América Latina, y tal y como se ha visto en relación con Mercosur, también la integración se percibe como una manera de afianzar la democracia, así como de lograr cierta estabilidad política y económica en países acostumbrados a cambios convulsos que, entre otras cosas, no incentivan las inversiones extranjeras. Incluso también la integración ha contribuido a bajar la intensidad en las disputas fronterizas entre algunos países de la región. La violencia sigue siendo una lacra en América Latina, pero sobre todo la asociada al narcotráfico y al crimen organizado, no a la derivada de conflictos bélicos entre los países.

Aunque todo esto no ha sido suficiente para lograr lo que representa en última instancia la clave del éxito de la UE, la supranacionalidad. El nacionalismo está muy presente en los países latinoamericanos, muy celosos de su soberanía. Así que, pese a las buenas intenciones y las declaraciones grandilocuentes, la voluntad política flaquea cuando llega el momento de hacer algún tipo de cesión en materia de soberanía nacional. Por este motivo nunca se ha llegado si quiera a crear una verdadera unión aduanera, y mucho menos un mercado común.

Todo ello genera un círculo vicioso. Como no se eliminan las barreras, sobre todo las no arancelarias, al comercio intrarregional, no se cierra la brecha y los intercambios comerciales con terceros países o bloques regionales (China, Estados Unidos o la UE) sigue siendo muy superiores a los que se realizan con los vecinos. Si, además, la organización no es capaz de alcanzar un acuerdo conjunto con estos actores extrarregionales, los Estados miembros optan por la vía bilateral, a pesar de que esto merma y perjudica el proyecto de integración del que forman parte.

En este sentido, y a diferencia de la UE, la economía no es el medio a través del cual avanzar hacia la integración política, sino más bien el obstáculo. Es verdad que las economías de los países latinoamericanos son muy diferentes entre sí, empezando por el tamaño, sin llegar a ser complementarias. Para que las mismas fueran más convergentes, sería necesario emprender profundas reformas, para las que tampoco parece que hay voluntad política. Así que los esquemas de integración económica se enfrentan a serias dificultades técnicas que, entre otros efectos, impiden activar mecanismos de compensación a favor de las economías más pequeñas, y así paliar los desequilibrios que se producen entre los países muy grandes y los más pequeños.

En algunos casos, tal y como se ha visto, esto ha provocado que algunos países abandonen el organismo de integración del que formaban parte, para fundar otro que resuelva alguna de las fallas del anterior y en el que sentirse mejor representados.

En otros casos, la salida de un organismo de integración no se debe a su incapacidad para cumplir con sus objetivos y las expectativas de los países miembros, sino a que en el seno de estas se han producido serias discrepancias de orden ideológico.

En este sentido, aún en las iniciativas de integración económica, la política juega un papel fundamental. Hasta el punto de que un cambio de gobierno puede llevar a un abandono de la organización, si esta defiende una política económica con una orientación totalmente distinta. Además, los organismos regionales han sido en muchas ocasiones utilizados para evidenciar esas pugnas políticas entre gobiernos de signos contrarios, convirtiéndose en otro obstáculo para la integración. Lo que, a su vez, ha propiciado la aparición de otros proyectos alternativos, añadiendo aún más confusión y fragmentación a un espacio en el que ya hay una inflación de organismos regionales o subregionales, cuyas membresías y agendas de trabajo resultan muy coincidentes.

Para algunos autores, esta ensalada de siglas se explica en gran medida por el rol que Estados Unidos quiere jugar en su “patio trasero”. Así, se le atribuye un efecto perturbador al, por ejemplo, promover los acuerdos de libre comercio bilaterales con Colombia y Perú tras el fracaso del ALCA, que provocaron la crisis de la CAN. Del mismo modo, la potencia norteamericana también ha actuado como potente catalizador, como es el caso de ALBA-TCP y UNASUR, en el que la voluntad de excluir a Estados Unidos de la región sirvió como aliciente para promover tales proyectos de integración, así como para que estos lograran notables avances en ámbitos novedosos, como seguridad o resolución pacífica de conflictos.

Pero si hay un país que ha provocado constantes turbulencias en la integración latinoamericana desde hace décadas es Venezuela. Su política exterior, profundamente ideologizada, se ha ido radicalizando a medida que el régimen chavista se afianzaba como una dictadura y se conocían las graves violaciones de los derechos humanos que padecen muchos venezolanos, empezando por los líderes de la oposición democrática. De este modo, en una primera fase Venezuela utilizó el regionalismo como medio de promoción de su proyecto político, el socialismo del siglo XXI, y la creación de ALBA-TCP es la máxima expresión de esta ambición. Pero el radical antiamericanismo del régimen chavista no solo provocó la crisis de la CAN al abandonar esta organización, sino que también fue motivo de serias discrepancias con el gobierno colombiano de Uribe en el seno de UNASUR, limitando las posibilidades de alcanzar acuerdos en materia de seguridad en esta organización.

A medida que el régimen chavista se radicaliza y se hace evidente la represión que ejerce sobre la oposición democrática, Venezuela se convierte ya en un serio problema para la región. Su influencia, gracias a mecanismos como Petrocaribe, le salvan de condenas en UNASUR o la OEA, pero esto merma la credibilidad de tales organizaciones. Por este motivo, se promueven mecanismos regionales alternativos, creados ad hoc para hacer oposición al régimen chavista fuera de esos foros, en los que los apoyos comprados con petróleo impedían que se condenara al régimen venezolano. En 2017, se estableció el denominado Grupo de Lima y en 2019 Chile y Colombia, presididos por Piñera e Iván Duque respectivamente, pusieron en marcha el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR). De esta manera se buscaban espacios regionales alternativos a los anteriormente mencionados, desde los que desplegar una ofensiva política y diplomática en contra de la Venezuela chavista (Bianculli, 2024).

En conclusión, la integración sigue siendo una asignatura pendiente en América Latina. Quizás, como señala Andrés Malamud, se han dedicado muchos esfuerzos a un fin ambicioso y exigente para los países, especialmente en términos de soberanía, y poco, en términos comparativos, al paso previo que conduce a la integración, que es la concertación política.

La CELAC fue creada en 2010 como un espacio para el diálogo político. Su impulso se debió, en gran medida, a México, que quería volver a tener presencia regional después de la ofensiva carioca al crear UNASUR; y a Venezuela, interesada en promover toda alternativa a la OEA que excluyera a Estados Unidos. Teniendo en cuenta la enorme burocracia que se ha creado en la región a partir de los proyectos de integración regional previos, se decidió que CELAC careciera de estructura alguna, y tan solo cuenta con una presidencia *pro tempore* (Malamud, C., 2015). Esto hace que sea un organismo muy variable en cuanto a su funcionamiento, dependiendo de qué país ejerce cada año la presidencia.

Un valor importante de CELAC es que es el interlocutor regional reconocido por la UE y que, después de haberlas interrumpido durante ocho años por Venezuela, se ha vuelto a convocar las Cumbres UE-CELAC, con asiduidad bianual. Sin embargo, al no tener músculo administrativo alguno, estas Cumbres birregionales se cierran con una mera declaración política, pues la CELAC no podría ejecutar ningún plan de acción o programa birregional, en caso de que hubiera voluntad política en este sentido y se aprobara.

A este respecto, existe un interesante antecedente que podría solventar este problema y, además, haría realidad algo que se viene reclamando desde hace tiempo, y es que haya una coordinación entre todas las estructuras regionales, tanto las de integración como las

de cooperación. En 2022, durante la presidencia de Argentina de la CELAC, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de este país convocó al día siguiente de la reunión de ministros de Ciencia de CELAC un Foro Iberoamericano de Alto Nivel de Ciencia y Tecnología junto a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Esta última forma parte del sistema iberoamericano, en el marco del cual se convocan, también cada dos años, las Cumbres Iberoamericanas. La OEI es un organismo con más de 75 años de historia, presencia en 18 países de América Latina, además de España y Portugal, y la experiencia y capacidad para ejecutar proyectos y programas de la que carece la CELAC. El mencionado Foro, por tanto, recogió los acuerdos que habían alcanzado los ministros de la CELAC el día anterior, aprobó en base a estos un plan de acción, y se encargó su implementación a la OEI.

El sistema iberoamericano introduce otro actor distinto, Iberoamérica, formado por los países latinoamericanos de habla española y portuguesa, España, Portugal y Andorra. Tiene, por tanto, una naturaleza birregional interesante, pues integra países europeos y latinoamericanos. De hecho, uno de sus organismos, la OEI, está autorizado para hacer cooperación delegada de la UE y ejecuta muchos proyectos europeos en la región. Además, la OEI tiene como miembros observadores a organismos de integración como el SICA y la CPLP, lo que le permite proyectarse también en África. Además de una estrecha relación de colaboración con CELAC, hasta el punto de ejecutar el mandato de sus ministros; y otros organismos como Mercosur y la CAN, sobre todo con el Parlatino o la CAF. Por lo que, hoy en día, este espacio ya es punto de encuentro de todos los esquemas de integración que operan en la región, además de la banca multilateral, los organismos de Naciones Unidas y un largo etcétera.

En 2026 España acoge la XXX Cumbre Iberoamericana, un formato que presenta desde hace tiempo un cierto agotamiento. Dada la proliferación de organismos de integración, los presidentes latinoamericanos son convocados constantemente a cumbres como esta de alto nivel, con lo que muchas veces en estas reuniones acaban participando muy pocos presidentes. Más aún cuando la agenda convocante es poco atractiva, muy técnica, para evitar entrar en la discusión de temas sensibles, como la situación política y humanitaria de Cuba o Venezuela. Esto ha estado muy presente en las últimas Cumbres Iberoamericanas, y de ahí que se plantee la necesidad de que haya una reforma profunda de estas y del Sistema Iberoamericano. Especialmente de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), encargada de la convocatoria de estas Cumbres y, por tanto, el organismo sobre el que recae la responsabilidad de lograr avances, no tanto en materia de integración, porque el sistema iberoamericano no es un mecanismo de integración, pero sí de lograr una mayor cooperación en Iberoamérica. Algo que, como se ha apuntado, sería necesario como paso previo, para ayudar a asentar las bases a partir de las cuales después plantear la integración.

La reforma del sistema iberoamericano podría orientarse en la dirección antes señalada, en convertirse formalmente en una plataforma en la que no solo los países sino las organizaciones y otros actores relevantes de la región (PNUD, BCIE, CAF, UNESCO, UE, etc.) puedan coordinarse para llevar a cabo programas e iniciativas a favor del que sigue siendo el objetivo fundamental de esta: el desarrollo.

En concreto, y en terminología de la CEPAL, el desarrollo en transición, porque la mayoría de los países latinoamericanos se han graduado de la ayuda al desarrollo. Son países de renta media que escapan ya de los esquemas tradicionales de cooperación y, sin embargo, no son capaces de alcanzar el pleno desarrollo porque hay una serie de “trampas” que se lo impiden: muy baja productividad y capacidad de crecimiento;

institucionalidad débil y gobernanza poco efectiva; alta desigualdad y limitada movilidad social.

Tomando de nuevo como referencia la UE, a partir de este diagnóstico se puede construir una agenda de trabajo similar a la Estrategia de Lisboa que los países europeos aprobaron en el 2000 para impulsar la economía europea, el crecimiento sostenible y lograr mayor cohesión social. Para lograrlo, se señalaron una serie de objetivos e indicadores en ámbitos como investigación, educación, protección social, digitalización, economía, medio ambiente, etc. Lo interesante para América Latina, en la que la polarización política no hace más que acentuarse, es que la estrategia marca los objetivos, pero no cómo alcanzarlos, dando libertad a los países para seguir las políticas que consideren oportunas para hacerlo.

El sistema iberoamericano, transformado en esta gran plataforma regional a favor del desarrollo en la que se encuentren Iberoamérica, América Latina, América del Sur y el Caribe, sería el encargado de formular programas que ayudaran a los países, de manera individual o a través de alguna de las organizaciones de integración ya existentes, a alcanzar los objetivos de la estrategia en el espacio temporal que se acuerde, así como la financiación necesaria para ello. De ahí la importancia de que haya un foro en el que los países se puedan encontrar con los posibles financiadores (banca multilateral, PNUD, UE, etc.) y que estos participen también del diseño de esta estrategia y alineen sus agendas de trabajo internas con los objetivos de esta.

La iniciativa europea de Global Gateway, que moviliza inversiones para sectores estratégicos, funciona según esta lógica, solo que por ahora no hay ninguna organización en América Latina que asuma ese papel de coordinación. Navegar a través de todas las siglas que se recogen en este artículo, así como otras, no es tarea fácil y hace que las opciones de financiación disponibles en la región, que son cada vez menos en términos de cooperación en sentido estricto, se pierdan o no lleguen a tener el impacto que debería.

El desarrollo no es el único gran desafío de la región, la defensa de la democracia y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado son otras dos prioridades fundamentales. Si bien, como se ha visto en estas páginas, son también la causa de los graves desacuerdos entre los países y lo que bloquea el diálogo y los consensos en las Cumbres presidenciales. Sin embargo, la experiencia del sistema iberoamericano es que sí se puede reunir a todos los países en torno a otros temas con menos carga ideológica (educación, ciencia, cultura, seguridad social, justicia, juventud, innovación, emprendimiento, etc.). De ahí la oportunidad de sobre esa base construir una agenda de desarrollo para todos los países desde Río Grande hasta Tierra de Fuego en la que se puedan abordar también, desde esta perspectiva más técnica, cuestiones como los Derechos Humanos, la seguridad, etc. Para ir sembrando en estos ámbitos y removiendo algunos de los obstáculos que impiden una verdadera integración en la región.

En última instancia, es necesario que los países de la región se convenzan de que los beneficios de la integración superan a los costes de esta, y se comprometan con alguno de los proyectos ya existentes, a fin de evitar seguir aumentando el número de siglas e instituciones y darles a algunas de las mismas el contenido y las competencias para las que fueron creadas.

SOBRE LA AUTORA:

Ana Capilla Casco es Directora General de Educación Superior y Ciencia de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

(OEI), y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco de Vitoria. Es doctora cum laude en Historia Contemporánea por la Universidad Española de Educación a Distancia (UNED). Se licenció en Derecho, con especialidad en Derecho Europeo, en la Universidad San Pablo CEU en 2005 y realizó el Máster en Estudios Políticos y Administrativos del Colegio de Europa (promoción Beethoven 2005-2006).

REFERENCIAS

Alianza del Pacífico (2025), “¿Qué es la Alianza del Pacífico?”, espacio web de la Alianza del Pacífico: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>.

Altmann, Josette (2008), “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?”, *Real Instituto Elcano – Análisis*, ARI 17/2008, 8 de febrero: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/alba-un-proyecto-alternativo-para-america-latina-ari/>

Ayala, Enrique (2013), “El origen del nombre América Latina y la tradición católica del silo XIX”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Vol. 40, No. 1, pp. 213-241.

Ayuso, Anna y Gratiús, Susanne (2024), “El proyecto internacional del Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico”, *CIDOB notes internacionals*, febrero.

Berganza, Juan C.; Campos, Rodolfo G.; Estevadeordal, Antoni; Talvi, Ernesto y Timini, Jacopo (2025), “UE-MERCOSUR: ¿plataforma hacia una nueva era de integración transatlántica e intrarregional latinoamericana?”, *Real Instituto Elcano – Análisis*, ARI 5/2025, 14 de enero: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ue-mercosur-plataforma-hacia-una-nueva-era-de-integracion-transatlantica-e-intrarregional-latinoamericana/>

Bianculli, Andrea (2024), “América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 136, pp. 89-110.

Briceño-Ruiz, José (2021), “Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años”, *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 20, pp. 13-57.

CAN (2025), “Comunidad Andina: Más integración, más comercio y más desarrollo”, Nota de prensa del Secretario General de la CAN, 26 de mayo: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-mas-integracion-mas-comercio-y-mas-desarrollo/>.

Cancino, Arturo y Albornoz, Carolina (2007), “La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina”, *Colombia Internacional*, No. 66, pp. 120-146.

Charris Rebellón, Sandra Catalina (2024), “La Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración”, en Rodríguez Noblejas, Karla M. (Coord.), *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979-2024, 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración*, Tomo I, primera edición, Quito: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, pp. 113-179.

CEPAL (2025), “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, Biblioteca CEPAL, Biblioguías: <https://biblioguias.cepal.org/portaPrebisch>

Garcés, Pablo (2021), “Between Hierarchy and Individuality: the Andean Community of Nation’s historical rationalities”, *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 20, pp. 57-79.

Da Silva, Julimar (2012), “Integración latinoamericana: del ALALC al MERCOSUR”, *La economía internacional en el siglo XXI*, Mediterráneo Económico, No. 22, pp. 271-283.

De la Reza, Germán (2003), “El Congreso Anfictiónico de Panamá: una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración latinoamericana”, *Araucaria*, Vol. 5, No. 10.

Diamint, Rut, (2013), “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 101, pp. 55-79.

Feás, Enrique; Malamud, Carlos; Steinberg, Federico y Talvi, Ernesto (2024), “Veinticinco años después, fumata blanca para el Acuerdo UE-Mercosur”, Real Instituto Elcano – Análisis, ARI 161/2024, 12 de diciembre: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/veinticinco-anyos-despues-fumata-blanca-para-el-acuerdo-ue-mercosur/>

Hernández Nilson, Diego (2022), “La supervivencia del Mercosur: entre la aberración institucional y el regionalismo populista”, en Caetano, Gerardo y Hernández Nilson, Diego (Coord.), *30 años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 89-97.

Gardini, Gian Luca (2010), “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”, *Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, No. 15, pp. 11-22.

Kersffeld, Daniel (2013), “El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 58, No. 218, pp. 193-208.

Lamo de Espinosa, Emilio (2018), *¿Es América Latina parte de Occidente?* (Documento de Trabajo No.18/2018), Real Instituto Elcano, Madrid, 2 de octubre: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/es-america-latina-parte-de-occidente/>

Malamud, Andrés (2022), “Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes y reglas deficientes”, en Caetano, Gerardo y Hernández Nilson, Diego (Coord.), *30 años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 83-89.

Malamud, Carlos (2006), “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)”, *Real Instituto Elcano – Análisis*, ARI 54/2006, 10 de mayo.

— (2012), “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, *Real Instituto Elcano – Análisis*, ARI 46/2012, 27 de junio.

— (2014), “Venezuela y los organismos multilaterales americanos”, *Real Instituto Elcano – Comentario*, 24 de marzo.

— (2015), *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas* (Documento de Trabajo No. 15/2015), Real Instituto Elcano, Madrid, 26 de octubre.

Mercosur (2017), Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR: <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

Organización de Estados Americanos (OEA), “Acerca de la OEA”, página oficial de la OEA: https://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en la página web del SICA, consultada el 11 de septiembre de 2025: <https://www.sica.int/odeca>

Pastrana, Eduardo y Castro Rafael (2020), “Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico”, *Análisis Fundación Carolina*, 7/2020, 18 de febrero.

Peixoto Batista, Juliana y Perrotta, Daniela (2018) “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”, *Desafíos*, Vol. 30, No. 1, pp. 91-134.

Peña, Félix (2010), “Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica”, en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José A. (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, pp. 23-45.

Presidencia República Bolivariana (2024), “ALBA-TCP: Faro de integración regional que a dos décadas sigue sumando logros”, Nota de prensa, Prensa Presidencial de la República Bolivariana de Venezuela, 14 de diciembre: <https://prensapresidencialvenezuela.gob.ve/index.php/2024/12/14/alba-tcp-faro-de-integracion-regional-que-celebra-20-anos-sumando-logros/>.

Sanahuja, José A. (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini, Haroldo (Coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 19-73.

SECEM (Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur) (2025), consultado el día 26 de septiembre de 2025: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

Soledad, Natalia (2025), “MERCOSUR: 17 años como herramienta de desarrollo y de integración”, *Parlamento del MERCOSUR*: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/338/1/parlasur/mercotur:-17-anos-como-herramienta-de-desarrollo-y-de-integracion.html>

Torres, Miguel A. (2010), “Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después”, *Revista Relaciones Internacionales*, No. 39 (Segmento Digital), pp. 1-16.

Weiffen, Brigitte; Wehner, Leslie & Nolte, Detlef (2012), “Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR”, *International Area Studies Review*, Vol. 16, No. 4, pp. 370-389. <https://doi.org/10.1177/2233865913503466>